

Pécsi Tudományegyetem Közgazdaság-tudományi Kar
Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola

Iskolavezető: Dr. Buday-Sántha Attila

A TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOK
SZEREPE A HELYI GAZDASÁG
FEJLESZTÉSÉBEN

Doktori értekezés

MEZEI CECÍLIA

Témavezető: Pálné dr. Kovács Ilona

Pécs, 2006.

Az értekezés
a Nemzeti Kutatás-Fejlesztési Program keretében folyó,
NKFP 5/074/2001 számú,
A magyar régiók és települések versenyképessége az európai gazdasági térben című
kutatás települési versenyképességet vizsgáló alprogramján belül készült.

Tartalomjegyzék

Ábrajegyzék	7
Táblázatok jegyzéke.....	9
1. BEVEZETÉS	11
1.1. Előszó.....	11
1.2. A témaválasztás indoklása	12
1.3. A kutatás módszertana	12
1.4. A dolgozat szerkezete	13
1.5. Kutatási kérdések	14
2. A HELYI GAZDASÁGFEJLESZTÉS ÉRTELMEZÉSE.....	16
2.1. A helyi gazdaságfejlesztés fogalmi meghatározása	16
2.1.1. A fejlesztés mozgatói és a szükséges erőforrások	19
2.1.2. A helyi gazdaságfejlesztés célja.....	21
2.1.3. A helyi gazdaságfejlesztés területi dimenziója	25
2.1.4. A helyi gazdaságfejlesztés általunk használt definíciója	26
2.2. A helyi gazdaságfejlesztés szereplői.....	28
2.2.1. A helyi gazdaságfejlesztés térségi közreműködői	28
2.2.1.1. Közigazgatási szereplők.....	28
2.2.1.2. Egyéb közbenjárók.....	32
2.2.2. A helyi gazdaságfejlesztés helyi szereplői.....	35
2.2.3. Összegzés	43
2.3. A helyi gazdaságfejlesztés folyamata	45
2.3.1. A tervezés szerepe a fejlesztés folyamatában	46
2.3.2. A finanszírozás kérdésköre	49
2.3.3. A helyi gazdaságfejlesztés értékelése	55
2.3.4. Összegzés	59
3. A HELYI GAZDASÁGFEJLESZTÉS NÉHÁNY ELMÉLETI KÉRDÉSE	60
3.1. A helyi gazdaságfejlesztés helye a közgazdasági elméletekben.....	60
3.1.1. A neoklasszikus elmélet.....	60
3.1.2. A telephelyelméletek	62
3.1.3. A gazdasági bázis elméletek	64
3.1.4. A helyi gazdaságfejlesztés általános elmélete	65
3.2. Beavatkozás versus be nem avatkozás.....	67
3.2.1. Érvek a beavatkozás mellett.....	67
3.2.2. Érvek a beavatkozás ellen	69
3.2.3. Állásfoglalás	71
3.3. Beavatkozás, de hogyan?	72
3.3.1. Helyi gazdaságfejlesztési faktorok	72
3.3.2. Helyi gazdaságfejlesztési stratégiák	76
3.3.3. Helyi gazdaságfejlesztési eszközök	81
3.4. Összegzés	86
4. A TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS ÉS A GAZDASÁGFEJLESZTÉS HAZAI SZABÁLYOZÁSA	87
4.1. A települési önkormányzatokra vonatkozó szabályok.....	87
4.1.1. Az önkormányzati feladatok meghatározása	87
4.1.2. Az önkormányzati feladatellátás finanszírozása	88
4.1.3. A településfejlesztés tervezése.....	90

4.1.4. A települési önkormányzatok társulásai	91
4.2. Az egyéb gazdaságfejlesztési szereplőkre vonatkozó szabályok	92
5. GAZDASÁGFEJLESZTÉSI GYAKORLAT A HAZAI TELEPÜLÉSI	
ÖNKORMÁNYZATOKNÁL	97
5.1. Az önkormányzati beavatkozások létjogosultsága	98
5.2. A helyi fejlesztések tervezése	101
5.2.1. Tervkészítés a települési önkormányzatoknál	101
5.2.2. A helyi fejlesztési irányok kijelölése	106
5.2.2.1. A helyi vállalkozások bevonása a fejlesztési irányok kijelölésébe	106
5.2.2.2. A helyi fejlesztési irányok meghatározását befolyásoló tényezők	108
5.2.2.3. A területi különbségek hatásának kimutatása	110
5.3. A helyi infrastruktúra fejlesztése	113
5.4. A helyi vállalkozásfejlesztés eszközei	115
5.4.1. Vállalkozásfejlesztési célú beruházások a települési önkormányzatoknál	117
5.4.2. A központi iparipark-program hatása	119
5.4.3. Közvetlen vállalkozói támogatások a települési önkormányzatoknál	121
5.5. A helyi gazdaságfejlesztés költségvetési forrásai	122
5.6. A helyi fejlesztések célterületei	128
5.7. Helyi adópolitika	131
5.8. Kapcsolatépítési gyakorlat	134
5.8.1. Önkormányzati együttműködések	134
5.8.2. Kapcsolat a vállalkozói szférával	136
5.8.3. Kapcsolat a területi illetékességű szervekkel	138
5.9. A helyi gazdaságfejlesztés szervezeti, személyi háttere	142
5.10. A település és a helyi gazdaságfejlesztés sikere	144
5.10.1. A települési siker polgármesteri megítélése	144
5.10.2. Az önkormányzati helyi gazdaságfejlesztési gyakorlat polgármesteri minősítése	146
5.11. Összegzés	150
6. BEFEJEZÉS	152
6.1. Az induló hipotézisek elfogadása illetve elvetése	152
6.2. A kutatás legfontosabb eredményei	155
6.3. További kutatási célkitűzések	157
Irodalom	159
Jogszabályok	169
1. melléklet: A helyi gazdaságfejlesztési alapfaktorok meghatározásához használt szakirodalom	171
2. melléklet: A kutatás módszertani háttéréről	173
3. melléklet: A kérdőív	179
4. melléklet: Az elemzés során használt méretkategóriák jellemzői	196

Ábrajegyzék

1. ábra:	Államtípusok az ESPON-országokban	29. o.
2. ábra:	A helyi fejlesztési folyamat egyszerűsített modellje	45. o.
3. ábra:	A kérdőívet visszaküldő települések	98. o.
4. ábra:	A települések tervkészítési gyakorlata, a válaszadó települések százalékában, méretkategóriás bontásban	102. o.
5. ábra:	Gazdaságfejlesztési vonatkozásokat is tartalmazó további tervtípusok a településeknél, db	103. o.
6. ábra:	Az önkormányzat és a térség vállalkozásainak kapcsolata a válaszadók százalékában	107. o.
7. ábra:	Az egy főre jutó GDP alakulása a régiókban, 2001	110. o.
8. ábra:	A helyi fejlesztési célkitűzéseket befolyásoló faktorok fontossági megítélése, fejlett-fejletlen régiós bontásban – ötfokozatú skálán mért átlagérték	111. o.
9. ábra:	A települési önkormányzatok infrastrukturális beruházásainak méretkategóriás megoszlása, %	114. o.
10. ábra:	A helyi vállalkozók részvételi módjai az önkormányzati infrastrukturális beruházásokban, méretkategóriánként, %	115. o.
11. ábra:	A helyi vállalkozások támogatását célzó beruházásokat megvalósító települések méretkategóriák szerinti bontásban, db	118. o.
12. ábra:	Az ipari parkok és az ipari parkokkal rendelkező települések regionális megoszlása 2003 januárjában, db	120. o.
13. ábra:	A fejlesztési kiadások forrásszerkezete az egyes méretkategóriákon belül, az 1997–2001-es évek átlagában, %	124. o.
14. ábra:	A saját erő átlagos aránya az önkormányzati fejlesztési forrásokon belül – méretkategóriák szerinti bontásban, %	125. o.
15. ábra:	Az állami támogatás átlagos aránya az önkormányzati fejlesztési forrásokon belül – méretkategóriák szerinti bontásban, %	126. o.
16. ábra:	A hitel átlagos aránya az önkormányzati fejlesztési forrásokon belül – méretkategóriák szerinti bontásban, %	127. o.
17. ábra:	Az 1998–2002 között kifejezetten gazdaságfejlesztési céllal végrehajtott (részben) önkormányzati beruházási típusok – méretkategóriák szerinti bontásban, db	129. o.
18. ábra:	A helyi iparüzési adó esetében nyújtott adókedvezmények és adómentességek leggyakoribb módjai jogállás szerinti bontásban, db	133. o.
19. ábra:	A települési önkormányzatok testvértelepülési kapcsolatainak országcsoportok szerinti alakulása, méretkategóriánként, a válaszadók százalékában	136. o.
20. ábra:	Az önkormányzati nemzetközi kapcsolatok alakulása méretkategóriánként, %	137. o.
21. ábra:	Az önkormányzatok szerepvállalása a különböző termékpropagálási módok alkalmazásában, méretkategóriánként, %	138. o.
22. ábra:	A települési önkormányzatok és a felsorolt területi illetékességű szervek kapcsolatának átlagos szorossága, méretkategóriánként, ötfokozatú skálán mért átlagérték	139. o.

23. ábra: Az önkormányzatok és munkaügyi központok munkaerő-piaci együttműködéseinek jellemzői méretkategóriánként, a válaszadók százalékában 141. o.
24. ábra: A gazdasági szakemberek és az elkülönült szervezeti egységek aránya a polgármesteri hivatalokban, méretkategóriánként, % 143. o.
25. ábra: A polgármesteri hivatalokban alkalmazásban állók jellemzői, méretkategóriákon belüli arány, % 144. o.
26. ábra: A települési sikerfaktorok méretkategóriák szerinti megítélése, ötfokozatú skálán mért átlagérték 148. o.
27. ábra: A régiók versenyképességének piramis-modellje 149. o.
28. ábra: A válaszadó települések elmaradottság szerinti besorolása 175. o.

Táblázatok jegyzéke

1. táblázat:	A helyi fejlesztések különböző irányzatainak áttekintése	18. o.
2. táblázat:	A helyi gazdaságfejlesztés és a helyi gazdasági kezdeményezés megkülönböztető jellemzői	19. o.
3. táblázat:	A gazdaságfejlesztés három szakasza	23. o.
4. táblázat:	A helyi gazdaságfejlesztés időbeli változása	24. o.
5. táblázat:	A nemzetállamok közigazgatási rendszere	30. o.
6. táblázat:	Tervezési és gazdaságfejlesztési helyi önkormányzati kiadások Angliában és Walesben, költségvetési évenként	52. o.
7. táblázat:	Az egyes LED-szereplők hozzájárulása a kiadásokhoz a többszereplős projektekben	53. o.
8. táblázat:	A helyi gazdaságfejlesztés tényezőinek újradefiniálása	65. o.
9. táblázat:	A helyi gazdaságfejlesztési faktorok és azok megjelenése a szakirodalomban	74. o.
10. táblázat:	Az önkormányzati feladatok sorrendjének polgármesteri és lakossági megítélése, 1991	99. o.
11. táblázat:	A helyi célok, fejlesztési irányok megfogalmazását befolyásoló tényezők fontossági sorrendje a polgármesterek véleménye szerint – méretkategóriák szerinti bontásban	109. o.
12. táblázat:	A települési különbségek indokai a polgármesterek véleménye szerint, ötfokozatú skálán mért átlagérték, 1991	112. o.
13. táblázat:	Az ipari parkok adatai, 1997–2003	119. o.
14. táblázat:	A felhalmozási és tőkejellegű kiadások arányának országos és mintabeli alakulása, 1997–2003, %	122. o.
15. táblázat:	Az önkormányzati bevételek alakulása a GDP-hez viszonyítva, 1997–2002	123. o.
16. táblázat:	A helyiadó-bevételek és az azt kivető önkormányzatok országos arányának alakulása, 1997–2003, %	131. o.
17. táblázat:	A legfontosabb gazdaságfejlesztési célok a polgármesterek megítélése szerint, 1994	147. o.
18. táblázat:	A kérdőívet visszaküldő települések regionális megoszlása	173. o.
19. táblázat:	Az 1991-es és az 1994-es felmérés mintáinak jellemzői	177. o.
20. táblázat:	A 2003-as felmérés mintájának megoszlása	177. o.

1. BEVEZETÉS

1.1. Előszó

A nemzeti kormányokhoz hasonlóan a helyi önkormányzatok is a mind inkább globalizálódó gazdasági környezetben működnek. A globalizáció a lokális szint felértékelődéséhez vezetett, s ezt a folyamatot erősítette a térségi különbségek kezelésére irányuló központi kormányzati politika hatástalansága is (*Campbell, 1990*). Eközben a közszolgáltatások biztosításában egyre nagyobb szerep jutott a helyi önkormányzatoknak és az önerős fejlesztéseknek.

Ebben a környezetben kellett a helyi önkormányzatoknak megtalálniuk a saját stratégiájukhoz illeszkedő, a fenntarthatóság kritériumait figyelembe vevő, a helyi foglalkoztatási problémákra megoldást adó és a helyi társadalom tagjainak véleményére építő egyedi megoldásokat. Nem véletlen tehát, hogy *a helyi gazdaságpolitika óriási jelentőségre tett szert az 1980-as és az 1990-es években.*

A változások eredményeképpen a központi gazdaságfejlesztési beavatkozások mellett *létjogosultságot nyert a helyi gazdaságfejlesztés is.*

A helyi gazdaságfejlesztés sikere a helyi erőforrások megfelelő mennyisége, minősége és összetétele mellett függ az erőforrásokat birtokló szereplők együttműködésétől is. Azaz *a koordináció, a partnerség a helyi gazdaságfejlesztés kulcstényezőjeként jelenik meg.*

Természetesen maga az együttműködés nem feltétlenül jelenti a partnerek egyenrangúságát. Sőt, az a lényeg, hogy minden szereplő a saját feladatait, kötelezettségeit lássa el a helyi gazdaságfejlesztési folyamat során – a fenntartható fejlődés biztosítása érdekében. Az a szereplő, amely – rendes körülmények között – mindig résztvevője e helyi akcióknak *a helyi önkormányzat*, ám az nem képes a többi kormányzati szinttől és a nem kormányzati szereplőktől függetlenül tevékenykedni (*Bennett–Krebs, 1991*).

A magyar sajátosságok vizsgálata során ezért választottuk ki a helyi gazdaságfejlesztési szereplők közül a települési önkormányzatokat, és fókuszáltunk azok helyi fejlesztési eszközrendszerére, gazdaságfejlesztési gyakorlatára és helyi gazdaságfejlesztési szerepvállalásuk országspecifikus jellemzőire.

A dolgozatban áttekintést nyújtunk a hazai települési önkormányzatok gazdaságfejlesztési tevékenységéhez kapcsolódó szabályozási háttérrel. Felmérjük továbbá, mekkora mozgástérrel rendelkeznek az önkormányzatok a gazdaság fejlődéséhez szükséges feltételek megteremtésekor, és egy kérdőíves felmérés alapján vizsgáljuk, hogy e kereteken belül milyen eszközöket, stratégiákat és módszereket alkalmaznak széles körben, illetve milyen egyedi megoldásokat találnak.

A kutatás alapvető célja a helyi gazdaságfejlesztéshez kapcsolódó *néhány* kulcsfontosságú *elméleti kérdés tisztázása, az önkormányzati gazdaságfejlesztési stratégi-*

ák és eszközök felmérése, a magyarországi települési önkormányzatok helyi gazdaságfejlesztéshez való hozzáállásának és szerepének vizsgálata, valamint a magyar helyi gazdaságfejlesztési gyakorlatban rejlő sajátosságok bemutatása.

1.2. A témaválasztás indoklása

A globalizáció hatásaként mind inkább felértékelődik a lokalitás szerepe, ezért *egyre fontosabb annak vizsgálata, hogy a helyi szint, a település hogyan képes megtalálni, megtartani a saját egyediségét.* Mivel a versenyképyszer a helyi közösségek szintjén éppúgy megjelenik, mint a régiók vagy a nemzetállamok között, egyre szélesebb körben ismerik fel, hogy a települések túlélésének ma már elengedhetetlen feltétele a saját adottságokhoz igazodó helyi gazdaságpolitika és fejlesztési stratégia „megtalálása”.

Az utóbbi évtizedekben érzékelhetővé vált a *helyi gazdaságfejlesztés térhódítása* – a gazdaságpolitikai gyakorlatban és a tudományos kutatásokban egyaránt. Ugyanakkor még egyáltalán nem letisztázott a témakör elméleti háttere, de hiányosságok tapasztalhatók a nemzetközi, főként a közép-kelet-európai, így a magyarországi helyi gazdaságfejlesztési gyakorlat dokumentáltságát illetően is. A választott téma aktualitását tehát nem kell külön bizonyítani.

A kutatási terület kijelölése során a szerzőt leginkább az motiválta, hogy a hazai sajátosságok feltárása, nemzetközi trendekkel való összevetése, illetve a helyi gazdaságfejlesztési elméleti háttérbe való illesztése olyan újszerű eredményekre vezethet, amelyek hasznosíthatók mind az elméleti, mind pedig a gyakorlati szakemberek számára.

Az értekezés egyedisége a helyi (települési) önkormányzatok középpontba állítása, amely a szerző kutatói múltjával, a települési önkormányzatokhoz való „vonzódásával” hozható összefüggésbe.

Sajátosan gazdagította a dolgot az a lehetőség, amely *A magyar régiók és települések versenyképessége az európai gazdasági térben* című NKFP-programból fakadt. E kutatáshoz kapcsolódva kerülhetett sor arra a kérdőíves felmérésre, amelynek kiértékelése az értekezés szerves, talán legértékesebb részét képezi.

1.3. A kutatás módszertana

Az értekezés megírásához az alapot a nemzetközi és hazai szakirodalom áttekintése nyújtotta. Hazánkban a helyi gazdaságfejlesztés ugyan gyakran ismételtetett politikai szlogen, ám mégsem túlkutatott terület. Szerencsére néhány mértékadó irodalom mégis született az elmúlt másfél évtizedben, többek között *G. Fekete Éva, Pálné Kovács Ilona, Faragó László, Horváth M. Tamás és Péteri Gábor* tollából.

A nemzetközi porondon a kapcsolódó tanulmányok és könyvek széles köre jelentette a problémát. A helyi gazdaságfejlesztésnek (HGF), Local Economic Deve-

lopment-nek (LED) még nem alakult ki az ún. ”alap”-irodalma, így igazi sikert jelentett a saját kutatási koncepciókhoz igazodó írások fellelése.

Az irodalom-feldolgozás eredményeképpen sikerült a saját helyi gazdaságfejlesztési definíciókat megalkotni, s ez a kutatás többi részében segítséget nyújtott az eligazodáshoz, a helyi gazdaságfejlesztési köntösbe bújtatott, de oda nem illő részek leválasztásához.

A saját definíció megalkotása, és a sajátos nézőpont, azaz a helyi önkormányzati szerepvállalás vizsgálata magával hozta, hogy az általunk elfogadott, használt és hivatkozott *alapirodalom* szerzői *Robert J. Bennett, Steven Syrett, Edward J. Blakely, Ted K. Bradshaw* és *Cecilia Wong* lettek.

Áttekintettük számos, hazai és nemzetközi helyi gazdaságfejlesztési empirikus kutatás eredményeit és módszertanát, közülük néhányat bemutattunk, néhányat alkalmaztunk, néhányat pedig beépítettünk a saját empirikus kutatásunkba.

A kutatás legfőbb eredménye az a kérdőíves felmérés, amely egyedülálló információkhoz juttatja az érdeklődőket a hazai települési önkormányzati helyi gazdaságfejlesztés rendszerváltás utáni állapotáról. A felmérés módszertanát a *2. melléklet* mutatja be részletesen.

1.4. A dolgozat szerkezete

Az értekezés önálló fejezetét képezi a helyi gazdaságfejlesztés értelmezése körüli „kavalkád” bemutatása. A négy vizsgálati dimenzió mentén számos szerző definícióját áttekintjük, majd bemutatjuk az általunk használt helyi gazdaságfejlesztési értelmezés fő jellemzőit.

Foglalkozunk a *helyi gazdaságfejlesztés* jellemző *szereplőivel* és az általuk létrehozott *együttműködésekkel*, mint a helyi fejlesztés sikerének egyik kulcsával. Áttekintjük a helyi *fejlesztési folyamatot*, melynek során kiemelten foglalkozunk a *tervezés* szerepével, mint a siker másik lehetséges letéteményesével. Megkerülhetetlen kérdés a helyi fejlesztések *finanszírozásának* területe is.

A következő fejezet a *beavatkozás/be nem avatkozás* kérdéskörét járja körül. Teszi ezt egyrészt az elméleti közgazdasági iskolák szemszögéből – rávilágítva arra, hogy az egyes iskolák nézeteibe a helyi gazdaságfejlesztés koncepciója mennyire illeszthető be. Másrészt pedig összegyűjti az érveket és az ellenérveket, amelyek a helyi beavatkozások kapcsán megfogalmazhatók.

Állást foglalva a beavatkozások mellett végigjárjuk a lehetséges beavatkozási stratégiákat és eszközöket.

Mindezek ismeretében kerül sor a *helyi gazdaságfejlesztés hazai gyakorlatának részletes bemutatására*, mégpedig az értekezés elején megalkotott definíció elemeinek figyelembevételével. A nemzetközi kitekintés alapján a sok helyi gazdaságfejlesztési szereplő közül indokoltnak láttuk a települési önkormányzatok kiemelését, ez adja a kutatás sajátos nézőpontját. Párhuzamot vonva az értekezés elméleti, elemző

része és az itt bemutatásra kerülő gyakorlat között kiemelten foglalkozunk a tervezéssel, a fejlesztés lehetséges szereplőivel, a partnerség kérdésével, a finanszírozással, a beavatkozás/be nem avatkozás dilemma megítélésével és a sikerességgel.

Végül önálló fejezetben értékeljük a kutatás eredményeit, rávilágítva az induló hipotéziseink helyességére vagy éppen hiányosságaira, kijelölve egyúttal a további kutatási feladatokat.

1.5. Kutatási kérdések

A kutatás kezdetén előzetes információink és a témakörben szerzett tapasztalatunk alapján kérdéseket fogalmaztunk meg. Azokat a területeket, amelyek jelen dolgozat keretei közé ugyan nem fértek be, de felkeltették az érdeklődésünket, a jövőbeli kutatási feladatok közé soroltuk. Ugyanakkor a kutatás során következetesen az előzetesen megfogalmazott kérdésekre kerestük a választ.

Kutatási kérdéseinkkel kapcsolatban a következő hipotéziseket fogalmaztuk meg:

- Mit értünk pontosan a local economic development (helyi gazdaságfejlesztés) kifejezés alatt? Van-e mértékadó definíció, irodalom, kutató a vonatkozó nemzetközi szakirodalom alapján?

Hipotézisünk szerint található általánosan elfogadott helyi gazdaságfejlesztési definíció, így megtalálhatók azok a szerzők és források is, amelyek a szakterület alapját képezik.

- Kell-e helyi gazdaságfejlesztés?

Úgy gondoljuk, hogy ez a vita még nem dőlt el. Mind az elméleti, mind pedig a gyakorlati szakemberek között találhatóunk a helyi beavatkozások mellett kardoskodó és azt megkérdőjelező képviselőket is.

- Tekinthejtük-e a helyi önkormányzatokat a helyi gazdaságfejlesztési folyamat kiemelt szereplőinek? Mekkora szerep jut a helyi együttműködéseknek?

Azt feltételezzük, hogy vannak olyan országok, ahol a helyi önkormányzatok kiemelkedő szerephez jutnak a helyi gazdaságfejlesztés területén. Magyarországot mindenképpen ebbe a kategóriába sorolhatjuk. A partnerség kiépülésének gyakorlatát szintén országspecifikus tényezőnek gondoljuk.

- Milyen és mekkora források jutnak a helyi gazdaságfejlesztési kezdeményezések kivitelezésére?

Hipotézisünk szerint jelentős források aktivizálódnak helyi szinten. A finanszírozásba az uniós és az állami pénzek mellett a magántőke és az önkormányzati saját források is bekapcsolódnak. Ám a források mértéke és összetétele már az adott ország önkormányzati rendszerétől és decentralizációs „szintjétől” függ.

- A helyi gazdaságfejlesztés szereplői segítségül hívják-e a tervezés eszközét a siker érdekében?

Optimistán úgy véljük, hogy tervezés nélkül nincs helyi gazdaságfejlesztés.

- Milyen eszközöket használnak a helyi gazdaságfejlesztés során? Ezen eszközök egyediek vagy a kiválasztott stratégiától függenek?

Kutatásunk során az eszközök sokféleségére számítunk, köztük számos egyedi darabra, ám többségben – vélhetően – a stratégiafüggő, így tehát modellszerű eszközök használata terjedt el.

- Milyen sajátosságokkal rendelkezik a helyi gazdaságfejlesztés Magyarországon? Vannak-e egyedi gazdaságfejlesztési eszközök, sajátos szereplők, különös finanszírozási formák a hazai gyakorlatban?

Hipotézisünk szerint a hazai helyi gazdaságfejlesztésnek vannak egyedi vonásai, de nem beszélhetünk „magyar modellről”, csupán a sajátos körülményekhez alkalmazkodó eszközökről, finanszírozási formákról és a szokásostól eltérő szerepet vállaló résztvevőkről.

2. A HELYI GAZDASÁGFEJLESZTÉS ÉRTELMEZÉSE

2.1. A helyi gazdaságfejlesztés fogalmi meghatározása

Az elmúlt évtizedekben a *helyi gazdaságfejlesztés* ismeretlen, rejtélyes fogalomból közhasználatú, a tudományos közeg mellett a politikai és a hétköznapi életben is megjelenő kifejezéssé vált. Ugyanakkor a mai napig tisztázatlan a *fogalom* tényleges tartalma, *jelentése* (Bennett–Krebs, 1991; Čapková, 2005b), olyannyira, hogy ahányan használják, közel annyiféle értelemben teszik (Wong, 1996). Tovább színesíti a képet az a kifejezéshalmaz, amelynek tagjai a helyi, a regionális, a terület-, a térség-, a vidék- illetőleg a gazdaságfejlesztéshez kötődnek, s amely fogalmak néha a helyi gazdaságfejlesztés szinonimájaként, néha pedig pont annak „ellentételezéseként” jelennek meg.

Megpróbálva rendet tenni a különféle irányzatok és elméletek között elsőként tisztázzuk, hogy a *fejlesztés* fogalma szigorú értelemben minőségi javulást eredményező beavatkozást jelent, melynek végső célja a lakosság életszínvonalának növelése. *Gazdaságfejlesztés* alatt pedig, olyan tudatos beavatkozásokat értünk, amelyek a gazdasági folyamatok irányát, a gazdasági változások mértékét hivatottak befolyásolni.

A gazdaságfejlesztési beavatkozásokat tipikus esetben a kormány szintjéről kezdeményezik, de országonként eltérő módon egyéb kezdeményező szintek is lehetnek, például régió, kistérség, helyi önkormányzat stb. A *helyi gazdaságfejlesztés* kulcsfogalma a *decentralizáció*, tehát tényleges helyi döntési kompetenciákról van szó.

A helyi gazdaságfejlesztést el kell különítenünk olyan (szintén többféleképpen használt és értelmezett) fogalmaktól, mint a területfejlesztés, a településfejlesztés, a regionális fejlesztés, a helyi fejlesztés, a közösségfejlesztés vagy a vidékfejlesztés. Definiálva az egyes kifejezéseket láthatóvá válik, hogy a „fejlesztési” kulcsfogalmak esetében lehetnek átfedések, vagy területi, vagy funkcionális szempontból,

A *területfejlesztés* Faragó László szerint olyan tudatos önkormányzati, kormányzati beavatkozást takar, mely során a közbelépők hatni próbálnak a *különböző tevékenységek térbeli megoszlására* (EC 1997. idézi: Faragó, 2001. p. 3.)¹, s amelynek köszönhetően bekövetkezhet az adott terület, térség fejlődése, ami a helyi társadalom szempontjából a lehetőségek bővüléseként jelentkezik (Faragó, 1994a). A területfejlesztés magában foglalja a területpolitikát², a jogi szabályozást, az intézményrendszert, illetve a tervezést (Faragó, 2001).

G. Fekete Éva (2001a) szintén a területi folyamatokba való *tudatos beavatkozás-ként* definiálja a területfejlesztést.

¹ EC 1997: The EU compendium of spatial planning systems and policies. Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities.

² A *területpolitika* „a területi struktúrák tudatos alakítása során követett prioritások, és az ezek eléréséhez használt eszközök és intézmények meghatározását és egyeztetését” jelenti (Faragó, 1994a. p. 25.).

A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztés fogalmán az ország egészét, valamint annak térségeit érintő területi folyamatok figyelését, értékelését; tervszerű beavatkozási irányok meghatározását; valamint fejlesztési célok megfogalmazását és fejlesztési programok megvalósítását érti.

Regionális fejlesztés a régiók közötti egyenlőtlen fejlődés mérséklésére irányuló törekvések összessége, amely így *a területpolitika egyetlen területi szintre vonatkozó részét, szegmensét képezi* (Faragó, 2001). Buday-Sántha Attila (2001. p. 20.) szerint viszont a regionális fejlesztés a területfejlesztés szinonimája.

Általános nézet, hogy a *településfejlesztés a területfejlesztés részét képezi* (Faragó, 1994a; Péteri, 2001; Finta, 2004).

A *településfejlesztés* „szűkebb értelemben a lakosság élete szempontjából jelentősebb beruházások hatásainak számbavétele és megvalósítása” (Enyedi, 2000. idézi: Farkas, 2006. p. 71.)³, tágabb értelemben pedig „a települési folyamatok befolyásolására irányuló koncepcióalkotó, tervezési és végrehajtási tevékenységek összessége (Farkas, 2006. p. 71.). Faragó (1994a) értelmezésében viszont a településfejlesztés a helyi fejlesztési politikát és a helyi kezdeményezésű és finanszírozású tevékenységeket fogja át.

Buday-Sántha Attila szerint „a vidékfejlesztést a területfejlesztés sajátos területének, egyik, az agrártérségekre jellemző irányának tekinthetjük” (Buday-Sántha, 2001. p. 20.).

Részletezve, a vidékfejlesztés kiterjed mindazon tevékenységekre, „amelyek a vidéki térségekben élő lakosság életminőségét, a környezeti és természeti táj, valamint a kultúrtáj megőrzését szolgálják, és megteremtik a vidéki térségek fenntartható fejlődését a vidék adottságainak, sajátosságainak megfelelően” (Kulcsár, 1998. idézi: Farkas, 2006. p. 88.)⁴.

G. Feketé Éva definíciójában „a vidékfejlesztés a vidéki térségben végbemenő változások alakulásába történő *tudatos beavatkozásként* értelmezhető” (G. Fekete, 2005. p. 14.), az *integrált vidékfejlesztés* pedig a lokális, a regionális és a globális érdekek integrációját, illetve az egyoldalú agrárfejlesztés helyett egy komplex fejlesztési gyakorlatot (épített, társadalmi, gazdasági, természeti környezet) takar (G. Fekete, 2005).

A *helyi fejlesztés* Puljiz (2004) értelmezésben a gazdaságin kívül felöleli a társadalmi, a demográfiai, a környezetvédelmi stb. dimenziókat is, tehát bővebb fogalom, mint a helyi gazdaságfejlesztés.

G. Fekete Éva meghatározásában a helyi fejlesztés leglényegesebb vonása, megkülönböztető jele (más típusú fejlesztésekhez képest) annak bottom-up jellege. Fontos továbbá a helyi szint részvétele, mégpedig a folyamatok kezdeményezőjeként és ellenőrzőjeként, illetve hangsúlyos a helyi társadalom önálló döntési kompetenciája, saját mozgástere (G. Fekete, 2001a).

³ Enyedi Gy. (szerk.) 2000: *Magyarország településkörnyezete*. Budapest, MTA.

⁴ Kulcsár L. 1998: Vidékfejlesztés és vidékpolitika Magyarországon. – *A Falu*. 4.

A helyi fejlesztések kezdeményezői, erőforrásai és szereplői alapján azonban többféle helyi fejlesztési típust különböztethetünk meg (1. táblázat). Ezek közül külön figyelmet érdemel a *közösségfejlesztés* (community development), mivel azt sokan (Blakely–Bradshaw, 2002; Savitch–Kantor, 2003) a helyi gazdaságfejlesztés részének tekintik; mások pedig attól bővebb fogalomként kezelik, amely a gazdasági környezeten túl felöleli olyan társadalmi kérdések rendezését is, mint az egészségügy, az oktatás, a lakáshelyzet vagy a környezet minősége (Čapková, 2005b).

1. táblázat

A helyi fejlesztések különböző irányzatainak áttekintése

A fejlesztés kezdeményezői:	Csak belső	Belső és külső	Nem jellemzett
	erőforrásokat von be		
Egyének, családok	grass roots		from below
Hátrányos kisközösségek	self-help		
Kisközösségek (települési vagy kistérségi)		(inter)community economic development	
Helyi hatalom		local development	
Nem jellemzett	self sufficient, endogenous	bottom up	

Forrás: G. Fekete, 2001a. p. 17.

G. Fekete Éva (2000) a közösségfejlesztést azokra a beavatkozásokra szűkíti le, amikor a globalizáció kihívásaira a piaczgazdaság *nem piaci szereplői* adnak a helyi közösség érdekeinek megfelelő választ.

Varga A. Tamás és Vercseg Ilona (1998) definíciója szerint a „közösségfejlesztés ... elsősorban települések, térségek, szomszédságok közösségi kezdeményező- és cselekvőképességének fejlesztését jelenti, amelyben kulcsszerepük van a polgároknak, közösségeiknek és azok hálózatainak, valamint a helyi szükségletek mértékében a közösségfejlesztőknek is, akiknek bátorító-ösztönző, informáló, kapcsolatszervező munkája életre segítheti, vagy kiegészítheti, megerősítheti a meglévő közösségi erőforrásokat” (idézi: Frakas, 2006. p. 135.)⁵.

A helyi gazdaságfejlesztés helye a fenti fogalomrendszerben – értelemszerűen – más és más lehet. Puljiz (2004) például a tágabb helyi fejlesztés részének tekinti a helyi gazdaságfejlesztést. Mások szerint a gazdaságfejlesztés a területfejlesztés és lokális dimenzióban a településfejlesztés részét képezi (Péteri, 2001; Finta, 2004).

A fogalom kapcsán vita tárgyát képezi továbbá, a helyi szint meghatározása, a lehetséges gazdaságfejlesztési beavatkozások típusai, kezdeményezői, támogatói és a

⁵ Varga A.T.–Vercseg I. 1998: *Közösségfejlesztés*. Budapest, Magyar Művelődési Intézet.

helyi fejlesztés⁶ erőforrásai. Ennek megfelelően más-más fogalmi meghatározást találhatunk az egyes szerzőknél.

Annak érdekében, hogy a kutatási koncepciókhoz leginkább illő definíciót megalkothassuk, a továbbiakban áttekintjük a szakirodalom meghatározó szerzőinek fogalmi rendszerét.

A vizsgálatot a következő dimenziók mentén végezzük el (Wong, 1996):

- ki a fejlesztés mozgatója, illetve milyen erőforrások szükségesek hozzá,
- milyen célok elérése érdekében folyik a beavatkozás,
- és a helyi gazdaságfejlesztés milyen területi dimenzióban történik?

2.1.1. A fejlesztés mozgatói és a szükséges erőforrások

Syrett (1995) úgy definiálja a helyi gazdaságfejlesztést, hogy közben azt élesen elkülöníti a helyi kezdeményezések fogalmától. Míg az általános helyi szintű fejlesztési folyamatra a helyi gazdaságfejlesztés kifejezést használja, a speciális tevékenységek végrehajtását és a vállalkozások létrehozását helyi gazdasági kezdeményezéseknek (local economic initiatives) tekinti. A felfogásból következik, hogy amíg a helyi gazdaságfejlesztést elindíthatja külső hatás is, például külső befektetések vagy központi kormányzati gazdaságpolitika, a helyi gazdasági kezdeményezések mindig a helyi szintről indulnak ki (2. táblázat).

A helyi gazdasági kezdeményezések alapvető jellemzője, hogy

- a lokális dimenzió, mint kulcsterület jelenik meg,
- akárcsak a munkahelyteremtés és a gazdasági megújulás,
- de a vállalkozó szellem és az innováció jelenléte is elengedhetetlen (Syrett, 1995).

2. táblázat

A helyi gazdaságfejlesztés és a helyi gazdasági kezdeményezés megkülönböztető jellemzői

	Helyi gazdaságfejlesztés	Helyi gazdasági kezdeményezés
A fejlesztési folyamat	Általános folyamat	Konkrét tevékenység
Kezdeményező	Külső és/vagy belső hatások	Helyi kezdeményezés és/vagy ellenőrzés

Forrás: Saját szerkesztés.

Stöhr (2001) szerint a helyi fejlesztés két formáját különböztethetjük meg, az egyik a központi hatáskörbe utalt fejlesztés (központi fejlesztési politika), a másik pedig a közösségi akcióknak vagy helyi kezdeményezéseknek hívott helyi fejlesztési tevé-

⁶ A továbbiakban a helyi fejlesztést a helyi gazdaságfejlesztés szinonimájaként használjuk.

kenységek. A helyi kezdeményezés során elsősorban helyi erőforrásokat használnak, helyi ellenőrzés mellett, főleg helyi haszon eléréséért. Ez utóbbi forma nem csupán a központi források hiánya miatt alakult ki, de azért is mivel a gyorsan változó környezetben kialakuló helyi problémákra a központi politika nem tudott megfelelő biztonsággal megoldást találni, hiszen ezen problémák alkalmazkodó és rugalmas akciókat igényelnek, melyek során a belső és a külső erőforrások felhasználását úgy kell optimalizálni, hogy a hely versenyképes maradjon a világpiacon. Mindez nagyobb mértékű decentralizációt igényel a döntéshozatal, a helyi kezdeményezések és akciók tekintetében.

Blakely és Bradshaw (2002) szintén használja a helyi gazdasági kezdeményezés definícióját, amely olyan tervezett, tudatos tevékenységet takar, melynek végrehajtója lehet közösségi és magánszervezet is. A helyi gazdaságfejlesztés pedig olyan, a helyi önkormányzatok és a közösségi(irányítású) szervezetek által ösztönzött *folyamat*, amelynek célja az üzleti tevékenység és a munkahelyteremtés támogatása.

Bartik (1995) definíciójában a helyi gazdasági fejlődés nem más, mint olyan *változások összessége*, amelyek képessé teszik a helyi gazdaságot a jólét megteremtésére.

Čapková (2005b) *átfogó stratégiaként* azonosítja a helyi gazdaságfejlesztést, amelyben a helyi szereplők és intézmények a helyi erőforrások leghatékonyabb felhasználását tűzik ki célul.

Bennett értelmezése alapján a helyi gazdaságfejlesztés olyan szubnacionális (általában szubregionális) *tevékenység*, amely a helyi erőforrások és a jóléti, foglalkoztatási és társadalmi lehetőségek bővítését fogja át, és legtöbbször egy helyi önkormányzat területénél nagyobb térséget érint (*Bennett*, 2000; *Bennett–Krebs*, 1991).

Faragó saját elméleti fejtegetése során utal arra, hogy „a helyi jelző sajátosan módosítja a gazdaságfejlesztés tartalmát. Olyan folyamatokra utal, amelyek egy régióon belül hatnak, s valamilyen módon kötődnek az adott területhez” (*Faragó*, 1990. p. 49.). A helyi gazdaságfejlesztési folyamat olyan beavatkozás, amely a helyi érdekek elérése érdekében, helyi erőforrásokat felhasználva a helyi jólét növelése és a helyi gazdaság alkalmazkodóképességének javítása érdekében történik (*Faragó*, 1990).

Az Európai Bizottság által használt helyi gazdaságfejlesztési definíció pedig a következő: „helyi fejlesztés az a gazdasági növekedési és struktúraváltási folyamat, amelyet a helyi szervezetek és egyének ösztönöznek, mégpedig helyi erőforrások felhasználásával, s amely folyamat a helyi életminőség javulását eredményezi” (EC 1995. p. 1. idézi: *Wong*, 1996. p. 7.)⁷.

Wong úgy találta, hogy azon szerzők, akik megpróbálkoztak a helyi gazdaságfejlesztés definiálásával egy dologban egyetértettek, mégpedig abban, hogy *a helyi gazdasági fejlődés nem más, mint változási és növekedési folyamat* (EC 1995; *Syrett*, 1995; *Blakely*, 1994; *Turok–Richardson*, 1991; AEDC, 1984 idézi: *Wong*, 1996. p.

⁷ EC 1995: Local development information press. Brussels, European Commission Directorate General for Regional Policies.

6.)⁸. Így a definíció körüli elméleti viták szerinte oda vezettek, hogy *a helyi gazdasági fejlődés kifejezést a helyi fejlődési és változási folyamat leírására szokták használni, ahol a változások elindítója, ösztönzője nem feltétlenül származik kizárólagosan a helyi szintről (belülről), és amely külső és belső erőforrásokat egyaránt mozgósíthat (Wong, 1996).*

2.1.2. A helyi gazdaságfejlesztés célja

A gazdaságfejlesztés jelentése, azaz a folyamat alapvető célja sem teljesen egyértelmű a szakirodalomban. Akadnak, akik kizárólag a *termelékenység növekedését* fogadják el eredményként (AEDC, 1984. idézi: Wong, 1996. p. 7.). A csak a szűken értelmezett gazdasági fejlődést elfogadó, és a GDP-t egyfajta „szuperindikátorként” kezelő közgazdászokon kívül találkozhatunk a természeti és a humán erőforrások szerepét is kihangsúlyozó és számba vevő kutatókkal (Anderson, 1991; Ekins, 1986; Miles, 1985. idézi: Wong, 1996. p. 7.)⁹. A gazdasági dimenzió egyszerű elfogadását elvető szakemberek közé tartozik például Syrett (1995), aki a helyi *kultúra* vizsgálatának szükségszerűségét tartja a helyi gazdaságfejlesztési kutatások egyik sarokpontjának. Wilson (1995) szerint *a helyi közösség társadalmi, kulturális és viselkedési jellemzői* éppoly meghatározóak, mint a gazdasági hatótényezők, vagyis a gazdasági és nem gazdasági faktorok együttes befolyásolását elfogadók népes táborát (Castells, 1989; Cooke, 1989; Esser–Hirsch, 1989; Moulaert et al. 1993. idézi: Wilson, 1995. p. 646.)¹⁰ gazdagítja.

Bennett és Krebs (1991), valamint Bartik (1995) a munkahelyteremtést és a jólét növelését tekintették a helyi gazdaságfejlesztés alapfeladatának. Čapková (2005b) saját definíciójában a munkahelyteremtés mellett a vállalkozásösztönzést emeli ki.

Faragó (1991) értelmezésében a helyi gazdaságfejlesztés általános célja a gazdaság fejlődése előtt álló akadályok elhárítása, és a piaci tökéletlen működés következményeinek kezelése. Elsődleges célja pedig a munkahelyteremtés.

Blakely és Bradshaw (2002) szintén a munkahelyteremtést tartja a helyi gazdaságfejlesztés alapcéljának, mégpedig azokban a szektorokban, amelyek hozzájárulnak a

⁸ AEDC 1984: *Economic Development Today*. Chicago, AEDC.

Blakely, E.J. 1994: *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*. California, Sage.

Syrett, S. 1995: *Local Development: Restructuring, Locality and Economic Initiative in Portugal*. Avebury, Ashgate Publishing Company.

Turok, I.–Richardson, P. 1991: New firms and local economic development: evidence from West Lothian. – *Regional Studies*. 1. pp. 71–83.

⁹ Anderson, V. 1991: *Alternative Economic Indicators*. London, Routledge.

Ekins, P. 1986: *The Living Economy*. London, Routledge and Kegan Paul.

Miles, I. 1985: *Social Indicators for Human Development*. London, Frances Pinter.

¹⁰ Castells, M. 1989: *The Informational City*. Oxford, Blackwell.

Cooke, P. (ed.) 1989: *Localities: The Changing Face of Urban Britain*. London, Unwin Hyman.

Esser, J.–Hirsch, J. 1989: The crisis of fordism and the dimension of 'postfordist' regional and urban structure. – *Journal of Urban and Regional Research*. 13. pp. 417–437.

Moulaert, F. et al. 1993: *Integrated Area Development and Efficacy of Local Actions*. Lille, IFRESI.

természeti erőforrások, illetve a humán és intézményi tőke hatékony felhasználásához.

Péteri Gábor kategorizálása szerint a helyi gazdaságfejlesztés felöleli

- a vállalkozásösztönzést,
- a külső tőkebefektetésen alapuló gazdaságfejlesztést és
- a foglalkoztatásbővítést (*Péteri, 2001*).

Puljiz (2004) megfogalmazásában is a vállalkozásfejlesztés a helyi gazdaságfejlesztés fő feladata, mivel a vállalkozások fokozott aktivitása automatikusan a helyi lakosság életminőségének javulását eredményezi, mégpedig a foglalkoztatás bővülése és az egyéni jövedelmek növekedése révén.

A helyi gazdaságfejlesztés célja tehát nem csupán a gazdasági növekedés elérése lehet, hanem olyan minőségi változások elérése is, mint a foglalkoztatás bővülése, a társadalmi problémák megoldása, a hozzáférés (lehetőségekhez, szolgáltatásokhoz) biztosítása vagy az életminőség javulása.

A helyi gazdaságfejlesztés célja időben is változott. A változás hátterében a világ-gazdaság aktuális helyzete és az ehhez alkalmazkodó központi gazdaságpolitikák sajátosságai állnak.

A gazdaságfejlesztési eszközrendszer központi¹¹ gazdaságfejlesztési irányzatokhoz kötődő változását elsőként *Herbers (1990)* és a *Ross–Friedman (1990)* páros írta le (idézi: *Blakely-Bradshaw, 1999. p. 229.*)¹². Az első szakaszban a külső befektetők vonzása az egyetlen célkitűzés. Ez a második szakaszban már kiegészül a meglévő vállalkozások támogatásával és megtartásával, valamint az új (helyi) vállalkozások életre hívásával. A jelenleg is tartó harmadik szakaszban pedig a vállalkozások közvetlen támogatása helyett – a helyi erőforrások hatékony felhasználása révén – a helyi vállalkozói hálózatok létrejöttének ösztönzése a cél (*3. táblázat*).

¹¹ Amerikában részben tagállami!

¹² Herbers, J. 1990: A third wave of economic development. – *Governing*. 3. pp. 43–50.

Ross, D.–Friedman, R.E. 1990: The emerging third wave: New economic development strategies. – *Entrepreneurial Economy Review*. 90. pp. 3–11.

3. táblázat

A gazdaságfejlesztés három szakasza

Alkotóelemek	Első szakasz	Második szakasz	Harmadik szakasz
Telepítési tényezők	Leértékelik a helyi erőforrásokat a külső vállalkozások vonzása érdekében	Csökkentik az adókat, és támogatásokat nyújtanak minden vállalkozás számára	Regionális együttműködések építenek
Megcélzott vállalkozások	Külső vállalkozások	Minden helyi vállalkozás	A vállalkozások közötti hatékonyabb együttműködés a cél
Emberi erőforrások	Munkahelyek teremtése a helyi munkanélküliség csökkentése érdekében	Képzési programok indítása	A munkaerőképzés felhasználása a vállalkozások támogatására
Közösségi hozzájárulás	Fizikai erőforrások	Társadalmi és fizikai erőforrások	A minőségi környezet menedzsmenete és fejlesztése

Forrás: Blakely–Bradshaw, 2002. p. 45.

Ha mindezt időben el akarjuk helyezni, segítségünkre lehet a 4. táblázat.

Tudjuk, hogy a helyi gazdaságfejlesztés elméletének kialakulásában fontos szerepe volt a világgazdaság 1970-es évekbeli változásának, mivel az olajválság előtti gazdaságpolitika sikertelennek bizonyult az új feltételek között. Az 1980-as évektől az iparosítási politika is tarthatatlanná vált, a nemzetállamoknak új területpolitikai célokat kellett megfogalmazniuk, amelyekben már helyet kaptak a helyi kezdeményezések és az endogén erőforrások.

Az ekkor végbemenő változások hátterében a gazdasági globalizáció, az ún. információs társadalom, a fenntartható fejlődés szemlélete, az új típusú demokrácia és a területpolitikák paradigmaváltása együttesen álltak (G. Fekete, 2001b)

Ebben az új környezetben a helyi gazdaságfejlesztés célja kibővült, hiszen a helyi infrastruktúra biztosításán túl most már olyan egyedi támogatási csomagokat is ki kellett dolgozni, amelyek biztosították az adott település vagy térség növekvő versenyképességét a telephely-választási döntések befolyásolásában.

Majd a közvetlen vállalkozói támogatásokat és a külső befektetők vonzását felváltotta a vállalkozások megtartásának igénye, illetve a támogatások területi és ágazati koncentrációja. A folyamat végén a hálózatosodás ösztönzése és a vállalkozóbarát környezet kialakításának igénye fogalmazódott meg célként a helyi gazdaság fejlesztői előtt.

A helyi gazdaságfejlesztési célkitűzések módosulása egyúttal a gazdaságfejlesztési eszközrendszer változását is eredményezte: a közvetlen vállalati támogatások helyét egyre inkább átvette a versenyképesség növelését szolgáló közvetett gazdaságfejlesztési eszközök alkalmazása.

4. táblázat

A helyi gazdaságfejlesztés időbeli változása

Idő-tartam	A helyi gazdaságfejlesztés célja	A helyi gazdaságfejlesztés eszközrendszere	A szereplők
1960–1980-as évek eleje	<ul style="list-style-type: none"> – Termelő beruházások támogatása, külső befektetések (különösen a külföldi direkt befektetések) vonzása. – Infrastrukturális beruházások (vonalas infrastruktúra). 	<ul style="list-style-type: none"> – Nagy összegű támogatások nyújtása. – Kedvezményes kölcsönök biztosítása a helyi beruházásokat végző termelő vállalatoknak. – Adókedvezmények nyújtása. – Az infrastruktúrális beruházások támogatása. 	Csak közösségi részvétel.
1980–1990-es évek közepe	<ul style="list-style-type: none"> – A helyi vállalkozások megtartása és támogatása. – A beruházások kiemelt szerepe, de már jóval célzottabban vagy a támogatott szektorok, vagy a támogatott területi egységek tekintetében. 	<ul style="list-style-type: none"> – Egyedi vállalkozások közvetlen pénzügyi támogatása. – Inkubátorházak, munkahelyteremtő támogatások. – A kis- és középvállalkozások (KKV-k) támogatása (tanácsadás, képzés). – Technikai segítségnyújtás. – Az induló vállalkozások támogatása. – Néhány humán és fizikai infrastruktúrális beruházás támogatása. 	Az együttműködések közösségi irányítása.
1990–	<ul style="list-style-type: none"> – A közvetlen vállalati támogatások helyett a teljes (versenyképes) üzleti környezet alakítása a cél. – A humán infrastruktúrális beruházások támogatása. – A hálózatosodás elősegítése, és a magánszektor beruházásainak befolyósítása. – A hely versenyképességének fokozása érdekében a beruházások fokozott ösztönzése. 	<ul style="list-style-type: none"> – Megfelelő környezet kialakítása a helyi vállalkozások fejlődésének elősegítéséhez. – Versenyképes helyi telepítési tényezők biztosítása. – Az együttműködések és a hálózatok ösztönzése. – A klasterek létrejöttének elősegítése. – A képzés és a munkahely-létesítés támogatása. – Az életminőséget javító kezdeményezések támogatása. 	A közösségi-magán együttműködések preferálása, az együttműködések közösségi vezetése.

Forrás: The World Bank 2005. alapján saját szerkesztés.

E módosuló célrendszerben jelenik meg a *külső gazdaságosság* biztosításának követelménye, amely egyre inkább elvárásként fogalmazódik meg a vállalkozások részéről egy-egy telephellyel, településsel szemben. A helyi gazdaságfejlesztés során most már a település egészét kell vonzóvá tenni – *meg kell teremteni azt a miliőt, amely a vállalkozások működését „támogatja”*. Fontos tényező lehet pl. a lakókörnyezet minősége, a környezet állapota, a munkaerő képzettsége, rugalmassága, a munkakultúra, az iparág illetve a munkaerőpiacok specializációja stb. (Faragó, 1990; 2004; Stöhr, 2001; King, 1990; Lengyel–Rechnitzer, 2004; Hrubí, 2004; Wilson, 1995; Čapková, 2005a).

2.1.3. A helyi gazdaságfejlesztés területi dimenziója

További vizsgálódást igényel, hogy vajon a helyi gazdaságfejlesztés kifejezés „local” azaz „helyi” része milyen területi kategóriára utal. Egyetértve *Lengyel Imre* azon megállapításával, mely szerint a lokális szint konkrét meghatározása földrajzi, közigazgatási, történelmi stb. tényezőktől függ (*Lengyel, 2003*), el kell fogadnunk, hogy gyakran szerzőnként, esetenként a vizsgált kutatási terület kívánalmainak megfelelően változik a lokális szint lehatárolása.

Az általunk áttanulmányozott helyi gazdaságfejlesztési szakirodalomban „lokális” alatt legtöbbször a regionális szintet értik, sőt gyakran szinonimaként használják a két jelzőt. A térségi gazdaságfejlesztés ugyanakkor a helyi szereplők hálózatától, együttműködésétől, a helyi részvétel formáitól, a helyi intézmények kapacitásától, azaz a szubregionális szinttől függ. A helyi gazdaságfejlesztési szakirodalom egyik fő irányzata (pl. *Pálné Kovács, 2003; Newlands, 1997; Horváth, 1998*) szerint a hatékonyság, a versenyképesség és a siker elvárása megköveteli a helyi szereplők térségi együttműködését, a regionális koordinációt és az erőforrás-koncentrációt.

Lengyel Imre (2003) viszont a versenyképességi vizsgálatok legkisebb mérhető egységével, azaz a munkaerő-vonzáskörzettel azonosítja a (gazdasági) térséget, teszi ezt annak tudatában, hogy több korábbi kutatás (*de Vet, 1993; OECD, 2001; Rechnitzer, 1998*)¹³ során használták már ezt a fogalmi meghatározást. *Bennett és Krebs* (1991) szintén a helyi munkaerő-piaci térséget érti lokális szint alatt, pontosabban a helyi gazdaságfejlesztésben érintett területi egységként. *Cooke* (1986)¹⁴ vizsgálatai pedig kimutatták, hogy 31, a témához kapcsolódó kutatásnak több mint a fele munkaerő-piaci egységgel foglalkozik (idézi: *Wong, 1996. p. 9.*).

G. Fekete Éva a helyi fejlesztések kérdéskörén belül a kistérségek (NUTS 4) fejlesztési lehetőségeit vizsgálta behatóan (*G. Fekete, 2001a*). *Bennett és Krebs* (1994) az EU LEDA programjának akcióterületeit, azaz szubregionális térségeket és városokat hasonlított össze a helyi munkahelyteremtést támogató együttműködések szempontjából.

A Világbank főként a városok fejlesztéséhez kapcsolódóan foglalkozik a helyi gazdaságfejlesztéssel¹⁵ (amennyiben a gyakorlatnál maradunk), ám az általa alkalmazott definícióba a régiók és a városok mellett a rurális térségek is befértek (*The World Bank 2005*). *Reese* 1994-es és 2001-es vizsgálataiban kanadai és amerikai városok helyi gazdaságfejlesztési gyakorlatát kutatta (*Reese, 1997; Reese–Rosenfeld,*

¹³ de Vet, J.M. 1993: Globalization and local and regional competitiveness. – *OECD STI Review*. 13. pp. 89–112.

OECD 2001: *OECD területi vizsgálatok: Magyarország*. Pécs, MTA RKK.

Rechnitzer J. 1998: *Területi stratégiák*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

¹⁴ Cooke, P.N. (ed.) 1986: *Global Restructuring, Local Response*. London, Economic and Social Research Council.

¹⁵ www.worldbank.org/urban

2004). McGuire (2000), Rubin (1986) és a Basolo–Huang (2001) páros amerikai városok körében végzett empirikus kutatást, és Bartik (1995) is amerikai városkutatások eredményeit mutatja be.

Természetesen találhatunk példát a lokalitás helyi önkormányzati egységként (nem feltétlenül esik egybe a településsel) való értelmezésére is. Bennett (1998) például 1998-ban angol és walesi helyi önkormányzatok körében végzett helyi gazdaságfejlesztéssel foglalkozó kutatást. A Local Futures Group 2004-es vizsgálata Nagy-Britannia helyi önkormányzati kerületeivel (district) foglalkozik, kategorizálva mind a 408 kerületet azok gazdasági fejlődése szempontjából (Hepworth, 2004). Ide sorolhatjuk továbbá Syrett-nek (1995) a portugál Központi Régió helyi önkormányzataihoz kiküldött kérdőíves felmérését, ahogyan Wong angliai kutatásait (1996, 1998, 2000, 2001, 2002), valamint Young és Kaczmarek (2000) lengyel helyi önkormányzatokra kiterjedő vizsgálatát is. Puljiz (2004) és Čapková (2005a; b) szintén ezt a nézőpontot választották délkelet-, illetve közép-kelet-európai vizsgálataikhoz.

Hozzáteesszük, hogy a helyi gazdaságfejlesztési kutatások során a lokális szint értelmezését nagymértékben meghatározza a gazdaságfejlesztési feladatok telepítésének és szabályozásának gyakorlata az adott országban belül (Mezei, 2003a).

Összegezve, a „helyi” szint mindig is relatív és csak összefüggéseiben vizsgálható, meghatározó része lesz a helyi gazdaságfejlesztési kutatásoknak, vagyis a kutatás első lépéseként *azt kell definiálnunk, hogy mit értünk helyi szint alatt*. Csak a helyi szint lehatárolása után dőlhet el, hogy mely szereplőkre és milyen erőforrásokra kiterjedően értelmezzük a gazdaságfejlesztési tevékenységet.

2.1.4. A helyi gazdaságfejlesztés általunk használt definíciója

Saját értelmezésünk szerint *a helyi gazdaságfejlesztés olyan, a helyi gazdaság életébe történő, külső és/vagy belső erőforrásokat hasznosító, tudatos beavatkozás, melynek kezdeményezője lehet külső szereplő is (pl. kormányzat, EU, külföldi tőke), de a folyamat kulcsa mégis a helyi szereplők részvétele, akik vagy kezdeményezőként, vagy a külső fejlesztési elképzelés elfogadóiként, támogatóiként és alakítóiként lépnek fel.*

Nézetünk szerint a piaci folyamatokba csak *közösségi felhatalmazás* alapján lehet beavatkozni (Faragó, 1990; Bennett–Krebs, 1991; Blakely–Bradshaw, 2002), így a helyi önkormányzatokat gyakorlatilag kihagyhatatlannak tartjuk a helyi gazdaságfejlesztésből, de más közreműködők részvétele is sikerfeltétel.

A helyi gazdaságot érintő beavatkozásokat tágan értelmezzük, bele tartozik az infrastruktúrafejlesztés, a szolgáltatásfejlesztés, a humánerőforrás-fejlesztés, a vállalkozásfejlesztés, az ún. külső gazdaságosság biztosítása és a közösségfejlesztés is. Čapková (2005b) szerint Közép-Kelet-Európában ez a tágabb értelmezésű, társadalmi-gazdasági fejlesztési gyakorlat honosodott meg, így a vizsgálatokat is erre kell összpontosítani.

Elfogadva, hogy a hazai helyi gazdaságfejlesztési kutatások fő irányzatába leginkább a régiók (Pálné Kovács, 2004), a megyék (Hrubi, 2004) vagy a kistérségek (G. Fekete, 2001a,b) szerepének vizsgálata férne bele, mi a települési szinttel kapcsolatban felmerülő kérdésekre keressük a választ. Ezért kutatásunk során *a helyi szintet a településsel azonosítjuk*. Tesszük ezt annak tudatában, hogy a hazai szabályozás a helyi gazdaságfejlesztés területén a települési önkormányzatokat „ajándékozta” meg a megfelelő kompetenciával és eszközrendszerrel.

Választásunkat támogatta az a tény is, hogy a nemzetközi szakirodalomban találunk példát a helyi önkormányzati egységek gazdaságfejlesztési szerepének vizsgálatára, igaz zömében olyan országokban, ahol nagyméretű helyi önkormányzati egységek működnek. Kivételt képeznek viszont a közép-kelet-európai országok, ahol Young és Kaczmarek (2000) szerint a helyi gazdaságfejlesztési vizsgálatoknak ez egy indokolt, ámde elhanyagolt dimenziója.

A hazai helyi önkormányzati gazdaságfejlesztési szerepkör megítéléséhez a továbbiakban egy nemzetközi kitekintés során azt vizsgáljuk, hogy a helyi önkormányzatok és az egyéb helyi gazdaságfejlesztési szereplők milyen hatáskörökkel, mozgástérrel és eszközrendszerrel rendelkeznek más országokban.

2.2. A helyi gazdaságfejlesztés szereplői

A helyi gazdaságfejlesztés folyamatának *befolyásolói* közül elsőként olyan *országok feletti szervezeteket* kell kiemelnünk, mint az EU vagy az OECD, amelyek kulcsszerepet töltenek be a partnerségre épülő helyi gazdaságfejlesztés „elterjesztésében”, például ajánlások megfogalmazásával, együttműködések ösztönzésével vagy speciális helyi gazdaságfejlesztési programok (pl. LEDA; LEED) meghirdetésével (Horváth, 1998; Syrett, 1995; Bennett–Krebs, 1994; Cameron–Danson, 2000).

A következő szintet a *központi kormányzatok* képviselik, hiszen a szabályozási háttér biztosításával, a helyi gazdaságfejlesztési intézményrendszer kiépítésével, a közösségi források garantálásával alapvetően meghatározzák a gazdaságfejlesztési törekvések sikerét.

Dániában például a törvényhozással és az európai uniós fejlesztési források társfinanszírozásával a nemzeti kormány számít a legjelentősebb helyi gazdaságfejlesztési közreműködőnek (Halkier–Damborg, 2000).

A központosított unitárius országokra általában jellemző az állam túlsúlya a helyi gazdaságfejlesztési feladat ellátása során. Így *Bulgáriában* a decentralizáció késlekedése, valamint a helyi önkormányzatok erőteljes pénzügyi függése, a helyi adók hiánya, illetve az állami vagyon lassú átadása, mind-mind a központi kormány helyzetét erősítik (Damianova et al. 2005).

Ugyanakkor a föderalizált államokban a törvényhozó hatalommal rendelkező *tagállami szintet* is számításba kell venni. *Németországban* például a központi kormányzat mellett a tagállamok (Land) a leghangsúlyosabb helyi gazdaságfejlesztési szereplők, mégpedig a finanszírozás és a szabályozás miatt (Bennett–Krebs, 1991).

2.2.1. A helyi gazdaságfejlesztés térségi közreműködői

2.2.1.1. Közigazgatási szereplők

Országokként változó funkció jut a *területi* (közigazgatási) *szintnek*. Van, ahol kiemelkedő feladatkörrel rendelkeznek a regionális önkormányzatok (pl. *Franciaország, Olaszország*); van, ahol speciális gazdaságfejlesztési ügynökségek működnek területi szinten (pl. *Nagy-Britannia, Portugália, Németország, Lengyelország*); van, ahol a dekoncentrált szervek dominálnak (pl. *Írország, Portugália*); és előfordul, hogy a területi szintnek jelentéktelen szerep jut csupán, vagy hiányzik (pl. *Japán, Luxemburg*).

A *területi szint* egyre meghatározóbb gazdaságfejlesztési közreműködése az 1990-es évektől indult meg Nyugat-Európában, akkor, amikor a decentralizáció címzettjei már nem a települések, hanem mind inkább a régiók lettek (Pálné Kovács, 2003). Ezt a folyamatot erősítette az Európai Unió is, mivel az uniós regionális politika leggya-

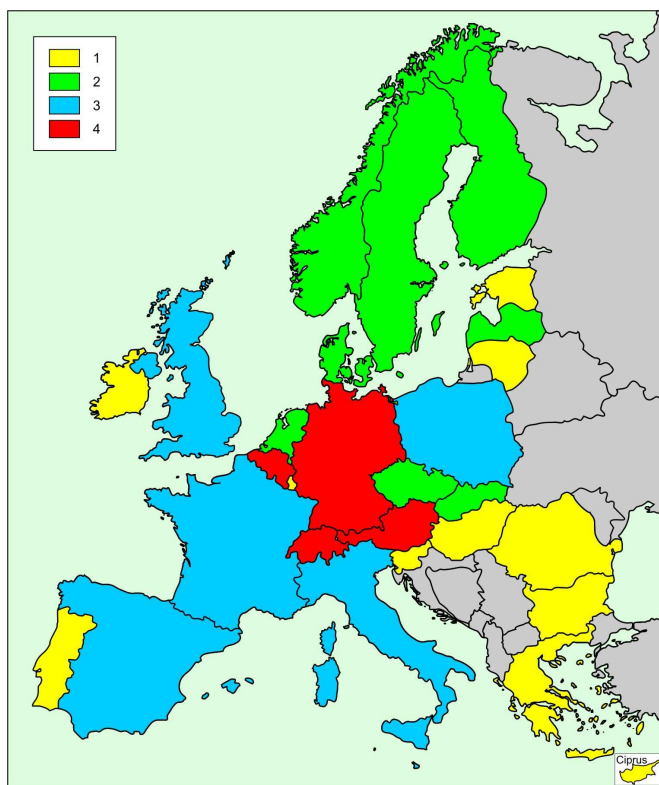
korábbi beavatkozási területe szintén a (NUTS 2-es) területi középszint lett (Horváth, 1998). Közép- és Kelet-Európa országai jóval később, sok esetben az uniós elvárásokkal együtt szembesülnek ezzel a decentralizációs követelménnyel, s ez a fáziskésés az eddig elért eredményeken, reformfolyamatokon is tetten érhető.

Nem mindegy azonban, hogy a területi szint mely képviselője vesz részt a helyi gazdaságfejlesztésben, ahogyan az sem, hogy mindeközben milyen mozgástér marad a helyi közreműködőknek.

A középszint részvételét alapvetően meghatározza az ország államtípusa (1. ábra), közigazgatási rendszere (5. táblázat), de a szabályozási háttér is fontos tényező (mely szereplőhöz vagy szereplőkhöz telepíti a törvényhozó a gazdaságfejlesztés feladatát illetve eszközrendszerét).

1. ábra

Államtípusok az ESPON-országokban



Jelmagyarázat: 1) Központosított unitárius; 2) Decentralizált unitárius; 3) Regionalizált unitárius; 4) Föderális.

Forrás: Espon, 2006. Annex D. p. 22. alapján Fonyódi Valéria készítette.

A föderális berendezkedésű és regionalizált országokban a gazdaságfejlesztés meghatározó alakjaivá általában a választott *regionális hatóságok* váltak. A regionális önkormányzattal rendelkező *Spanyolországban*, *Olaszországban* és *Franciaországban* a régiók feladatai között szerepel (Newlands, 1997), míg *Németországban* a járási önkormányzatok hatáskörébe tartozik a térségi gazdaságfejlesztés (Pálné Kovács, 1999).

5. táblázat

A nemzetállamok közigazgatási rendszere

Államtípus	Ország	Szubnacionális közigazgatási egységek	Közig. kö-zépszintek száma	Települési önkormány-zatok száma	Egy önkör-mányszatra jutó népesség
Föderális	Ausztria	9 land V	1	2351	3398
	Belgium	3 régió + 3 közösség V 10 provincia V	2	589	20959
	Németország	16 land V 435 kreise V/Á	2	14865	5476
Regiona-lizált unitárius	Olaszország	20 régió V 100 provincia V	2	8100	7171
	Franciaország	26 régió V/Á 100 département V	2	36763	1600
	Spanyolország	17 autonóm közösség V 52 provincia V	2	8078	4848
	Egyesült Királyság	3 régió V + 9 angol régió (ebből 1 V) 34 county V	1	263	219471
	Lengyelország	16 vajdaság V/Á 315 járás (powiat) + 65 j. jogú város V	2	2489	15300
Decentra-lizált unitárius	Dánia	14 amter V	1	275	18869
	Hollandia	12 provincia V	1	548	27901
	Svédország	3 kísérleti régió D 21 county V+ 21 län Á	1	289	3576
	Finnország	19 régió D 6 provincia Á + 1 autonóm régió	1	452	11207
	Csehország	14 régió (kraj) V	1	6249	1600
	Szlovákia	8 régió (kraj) V 79 járás (okres) Á	1	2891	1900
	Lettország	26 járás (rajon) D	1	472	3500
Központo-sított unitárius	Görögország	13 regionális V 54 megyei Á	1	1033	10031
	Írország	29 county V 2 regionális gyűlés D	1	10 borough 49 urban district	60389
	Luxemburg	3 district Á	-	118	3372
	Portugália	18 district Á 7 regionális bizottság D	1	308 municí-pium +4241 frequetias	32068
	Bulgária	6 régió (oblast) Á 28 körzet Á	2	264	32000
	Észtország	15 megye (maakonnad) Á	1	247	5500
	Litvánia	10 megye (apskritys) D/Á	1	60	60000
	Románia	42 megye (judet) V/Á	1	3004	7400
	Szlovénia	58 admin. egység Á	1	210	9500

Megjegyzés: D: Delegált testület; V: Közvetlenül választott testület; Á: Állami dekoncentrált szerv.

Forrás: Pálné Kovács, 2003. p. 17.; Espon, 2006. A közép-kelet-európai országok esetében: Illés, 2002b. pp. 111–112.; Alexandrova, 2006. p. 240.; Kudrycka, 2004. p. 9.; Petkevicius–Linartas, 2005. p. 53.; Pilat, 2004. p. 290.; Pukis, 2004. p. 112.; Rechnitzer, 2006. p. 119.; p. 194.; p. 229.; p. 271.; p. 406., Slovenia, 2006. valamint Trasberg, 2006. p. 203. alapján saját számítás.

Több országban *a regionális hatóság mellett a helyi önkormányzatok is* címzettjei a helyi gazdaságfejlesztési feladat- és eszközrendszernek. Ide sorolhatjuk *Belgiumot, Olaszországot, Franciaországot, Hollandiát* (Norton, 1994) és *Lengyelországot* is.

Bár *Olaszországban* a helyi önkormányzatok is hatást gyakorolnak a helyi kezdeményezésekre, a gazdaságfejlesztésben és a tervezésben mégis a régióknak jut központi szerep (Cappellin, 1997). A régiók hatáskörébe tartozik a következő területek támogatása, fejlesztése:

- a turizmus és a szálláshelyszolgáltatás,
- a kereskedelem és a marketing,
- a kézműves ipar és a kisvállalkozások,
- a fejlett vállalkozói szolgáltatások (innovációs és szerkezetváltási célokkal),
- a kooperációk,
- az agrárium,
- a halászat,
- a bányászat
- és a kulturális erőforrások (Norton, 1994).

1990 óta a helyi önkormányzatokon és a régiókon kívül a provinciák is fontos feladatokat látnak el, főként a területi tervezés és a környezetvédelem területén (Somlyódy Péter, 2003).

Franciaországban a tervszerződések rendszere garantálja a területi középszintek (régiók, megyék) és a települések jól körülhatárolt gazdaságfejlesztési befolyását. A törvényhozó mindhárom szintet felruházta a helyi gazdaság életébe történő beavatkozás lehetőségével – a gazdasági fejlődés ösztönzése és a helyi vállalatok nehézségeitől való megóvása érdekében – azzal a kikötéssel, hogy ne sértsék a szabadpiac működését, a törvény előtti egyenlőség alapelvét és a szigorú tervezési szabályokat. Ez a szabályozás széles beavatkozási területet biztosít mindhárom szint számára. A vállalkozások közvetlen támogatása például szigorúan a régiók hatásköre (Norton, 1994), ahogyan a területi tervezés, a turizmusfejlesztés és a gazdaságfejlesztés is (Józsa, 2006).

Lengyelországban a szabályozás értelmében a területi tervezés mellett a regionális fejlesztés és a gazdaságfejlesztés (a régiók versenyképességének és innovációs képességének fenntartása, promóció és nemzetközi gazdasági kapcsolatok építése) is egyértelműen a régiók hatáskörébe tartozik (Józsa, 2006; Young–Kaczmarek, 2000; Swianiewicz, 2006). Az újonnan alakult régióknak (1999) azonban bizonyosan hosszabb idő kell hatáskörük tényleges gyakorlásához, s ez középtávon felértékeli a járássok, de még inkább a helyi önkormányzatok (gminák) gazdaságfejlesztésben betöltött szerepét (Dziemianowicz–Herbst, 2005).

A decentralizált unitárius országok közül *Svédországban* a helyi önkormányzatok a helyi gazdaságfejlesztés feladatának elsődleges ellátói, ám az egy településnél nagyobb területi hatással bíró ügyeket a törvényhozó a megyei önkormányzatok hatáskörébe utalja, így például a kis- és középvállalkozások támogatását a megyék oldják

meg – regionális fejlesztési alapok segítségével (Kopányi, 1998). A kísérleti régiók feladatköre és gazdaságfejlesztésben betöltött szerepe még nagyon képlékeny. A megyéket erősíti, hogy a régiók élén gyakorlatilag a megyék tanácsa áll (Jensen–Leijon, 2000).

Csehországban és Szlovákiában a régiók hatáskörébe tartozik a helyi gazdaságfejlesztés szempontjából lényeges területi tervezés funkciója (Józsa, 2006), de a helyi önkormányzatoknak is fontos szerepük jut.

A központosított unitárius államok közül néhányban pl. Írországon és Portugáliában ágazati döntések mentén alakulnak ki a helyi fejlesztési irányok, vagyis közép szinten a *dekoncentrált szervek* dominálnak a választott testületek helyett. Emellett gyenge a helyi (önkormányzati, társadalmi) részvétel is (EC 1999; Syrett–Silva, 2001).

Litvániában a választott képviselőkkel nem rendelkező megyék fontos koordináló, tervező és fejlesztő szerepet töltenek be a helyi gazdaságfejlesztésben. Míg a vidékfejlesztési és regionális fejlesztési programok menedzselése kizárólagosan a megyék feladata, a területhasználat felügyelte, a tervezés, az oktatás, képzés és a foglalkoztatás támogatása, illetve az infrastruktúrafejlesztés területén már a helyi önkormányzatok is rendelkeznek bizonyos hatáskörrel (Petkevicius–Linartas, 2005).

2.2.1.2. Egyéb közbenjárók

Az 1990-es évektől megfigyelhető a területi szervezeti formák pluralizálódása. Az önkormányzatok, egycélú önkormányzatok és dekoncentrált szervek mellett olyan szervezetek jelentek meg, mint az ügynökségek, a társulások, a bizottságok, a tanácsok stb. A kisebb állam elérése iránti társadalmi igény, és az olyan új feladatok megjelenése, mint például a helyi vagy a térségi gazdaságfejlesztés, amelyek ellátására a klasszikus közhatalmi szervezetek és módszerek alkalmatlanok voltak, az ún. harmadik szektor megjelenését eredményezték (Pálné Kovács, 1999).

A szervezeti sokszínűség létrejött a kihívásokra való logikus reagálásnak köszönhető, hiszen a gyorsan változó környezetben rugalmas, a különböző szereplők összefogására épülő és az eltérő érdekeket összefogó szervezetek kellenek.

Míg Angliában ezek az új formációk a központi kormányzat kezében éppen az önkormányzati mozgástér szűkítésének eszközeként jelentek meg (Campbell, 1990; Lewis, 1992), addig többségben jellemző, hogy a partnerség és az együttműködés szemléletének általános elterjedéséhez, a hálózatosodáshoz, és a közhatalmi, előíró irányítást (government) felváltó „governance” kialakulásához járultak hozzá (Cappellin, 1997).

Speciális köztes (azaz közhatalom és a piaci szektor közötti) aktoroknak számítanak az ún. *regionális fejlesztési ügynökségek*. Országonként eltérő jellemzőkkel bíró szervezetekről van szó, ám közös tulajdonságuk, hogy a hierarchikus állami irányításon kívül helyezkednek el, és közpénzekből finanszírozzák őket. Az esetek többségében erős politikai legitimációval rendelkező kormányzati vagy területi ön-

kormányzati szerv áll az ügynökség mögött alapítóként vagy szponzorként – még magánjogi szervezeti forma esetén is (ld. *Ausztria, Hollandia, Dánia, Lengyelország*) (Pálné Kovács, 2003).

Nagy-Britanniában például 1997-ben hozták létre a regionális fejlesztési ügynökségek (RDA-k) országos hálózatát (Skóciában, Walesben és Észak-Írországból már korábban is működtek), amelyek lényegében 1999-től váltak működőképesse. Ez a szervezet felel a regionális, a szubregionális és a helyi fejlesztések koordinációjáért. Ezt a feladatot azonban a forráshiány, valamint a fejlesztési ügynökségbe nem integrálódó, jobban finanszírozott szubregionális szervezetek, úgymint a vállalkozásfejlesztésért felelős Small Business Service (Kisvállalkozói Szolgálat) és a Local Learning and Skills Councils (Helyi Oktatási és Szakképzési Testületek), és az „erős” helyi szervezetek miatt nem tudja maradéktalanul ellátni (Fuller et al. 2002; Payne–Bennett, 2003). Holott Bennett, Garham és Bratton (1999)¹⁶ kutatásai szerint az üzleti klaszterek területi átfedései miatt a helyi kezdeményezések nem lehetnek hatékonyak, így szerencsésebb lenne azokat regionális vagy központi szinten koordinálni (idézi: Raffay, 2004. p. 84.), és az RDA-kat éppen erre a feladatra hozták létre.

Az 1990-es évek második fele fokozódó decentralizációs kényszer hozott *Portugáliában* is. A regionális önkormányzatok sikertelen bevezetését követően, a meglévő regionális hatóságok (CCRs, Regionális Tervezési Bizottságok) „alkalmatlansága” miatt regionális fejlesztési ügynökségeket hoztak létre a regionális koordinációt igénylő gazdaságfejlesztési beavatkozások lebonyolítására, például a következő területeken:

- regionális információs hálózat fenntartása,
- a régió termékeinek promóciója,
- regionális tervek és programok készítése, egyeztetése,
- regionális hatókörű infrastruktúrafejlesztés (Syrett–Silva, 2001).

A létrehozott fejlesztési ügynökségek független, intézményközi, szakmai szervezetek, amelyek a regionális fejlődés elősegítése érdekében tevékenykednek, ám a meghatározó regionális szereplők továbbra is a Regionális Tervezési Bizottságok maradtak. Előfordul hogy a fejlesztési ügynökségnek maga a Tervezési Bizottság is tagja, de az esetek többségében ez nem jellemző. Jellemző viszont a helyi önkormányzatok, önkormányzati társulások, vállalkozói szervezetek, magánvállalkozások, pénzintézetek, felsőoktatási intézmények, kulturális egyesületek, szakszervezetek, turisztikai, ágazati vagy helyi fejlesztési, illetve karitatív szervezetek részvétele. Az ügynökségek megalakulhattak akár teljesen új egységként és a már meglévő helyi fejlesztési intézmények együttműködéseként is. Formájukat tekintve nem volt megkötés, a lényeg, hogy public-private (PPP), illetve nonprofit szervezetként mű-

¹⁶ Bennett, R.J.–Graham, D.J.–Bratton, W. 1999: The location and concentration of businesses in Britain: business clusters, business services, market coverage and local economic development. – *Transactions of the Institute of British Geographers*. 4. pp. 393–420.

ködjének, vagy profitorientált szervezetként az összes profitot visszaforgassák (Syrett–Silva, 2001).

Írorszáiban a nemzeti programok közül van, amelyet minisztériumi szinten koordinálnak (pl. vidékfejlesztési program), és vannak (az ipar és a szolgáltatások támogatása, továbbképzés és a tanácsadási szolgáltatások fejlesztése, turizmusösztönzés stb.), amelyekért a regionális ügynökségek hálózata felel (EC 1999).

Németországban van olyan Land ahol a tagállami gazdasági minisztérium a gazdaságfejlesztés irányító hatósága, de sok esetben találkozhatunk ún. iparfejlesztési vagy gazdaságfejlesztési ügynökségekkel is. Az ügynökségek tagjai között néhány esetben ott találjuk a tagállami kormányt, ahogyan az üzleti szféra (pl. a kereskedelmi kamarák, bankok) képviselőit is (Bennett–Krebs, 1991; Newlands, 1997).

Az Egyesült Államokban az 1980-as, 90-es években megélénkülő helyi gazdaságfejlesztési aktivitással párhuzamosan jelentek meg a fejlesztési ügynökségek mind tagállami, mind pedig helyi szinten (Peters–Fisher, 1995).

A közép-kelet-európai országok közül *Lengyelországban* nagyon „népszerűek” az RDA-k, hiszen a helyi önkormányzatok több mint fele részt vesz a regionális ügynökségekkel közös gazdaságfejlesztési együttműködésben (Young–Kaczmarek, 2000). *Lettországban* az RDA-k készítik el a tervezési-statisztikai régiók fejlesztési koncepcióit. Mindeközben együttműködnek a helyi önkormányzatokkal és a dekoncentrált szervekkel is (Espon, 2006). *Romániában* a regionális fejlesztési ügynökségek a regionális fejlesztési tanácsoknak alárendelve működnek. Feladatuk a tanács működésének támogatása (pl. a tervezés, a regionális pénzalapok működtetése terén), illetve segítségnyújtás a potenciális befektetők számára. *Szlovéniában* viszont az RDA-k a települési érdekek képviselői regionális, nemzeti és uniós szinten is. Feladatuk a regionális tervezés, a regionális fejlesztési projektek kezdeményezése és továbbítása nyilvános tenderekre, valamint e projektek monitoringja és értékelése (Rechnitzer, 2006).

Szlovákiában a regionális fejlesztési ügynökségek a helyi és a regionális önkormányzatok számára képzési intézményekként, módszertani központokként, illetve uniós tanácsadó centrumokként funkcionálnak (Buček, 2005).

Bulgáriában a tervezési-statisztikai régiókban működő ügynökségek koordinálják a Strukturális Alapokból származó forrásokat, illetve közvetítő, kapcsolatépítő szerepük van a köz- és a magánszféra között. A Bolgár Regionális Ügynökségek Szövetsége olyan országos szervezet, amely az RDA-k mellett a KKV-kat támogató központokat is felöleli. A szövetség feladata az ügynökségek közötti tapasztalatcsere elősegítése, és a közös érdekérvényesítés lehetőségének biztosítása. Célja továbbá a KKV-k támogatása. Ennek érdekében feladata a kormányzati szervekkel való együttműködés, a nemzetközi szervezetekkel való kapcsolattartás, a fejlesztési projektek koordinációja, gyakorlati képzések és konferenciák szervezése, illetve piaci információk gyűjtése és továbbítása (Rechnitzer, 2006).

A helyi önkormányzatok létrehozhatnak *társulásokat* is egy-egy térségi feladat (pl. területi tervezés, területrendezés, térségfejlesztés) ellátására. Találkozhatunk velük mind Nyugat-, mind pedig Kelet-Európában, de az *Egyesült Államokban* sem ismeretlen forma a helyi és a megyei önkormányzatok regionális szövetsége (Bartik, 1995).

Előfordul, hogy egy területi szerv települési önkormányzatok társulásaként működik, például *Finnországban* ilyen társulásként jönnek létre a területfejlesztésért felelős regionális tanácsok (Pálné Kovács, 1999).

2.2.2. A helyi gazdaságfejlesztés helyi szereplői

Mint láthattuk a központi szabályozás és a területi közreműködők sokszínű helyi gazdaságfejlesztési részvételi módja országonként eltérő funkcióhoz juttatja a *helyi önkormányzatokat*, de ilyen vagy olyan feladat mégis jut nekik, vagyis jellemző résztvevői a helyi gazdaságfejlesztési kezdeményezéseknek (Bennett–Krebs, 1991; Norton, 1994; Bartik, 1995; Horváth–Péteri, 2001).

Bennett és Krebs (1991) megállapítja azt is, hogy a helyi önkormányzatok csak a többi közszereplővel (kormányzati hivatalok, fejlesztési ügynökségek, területi önkormányzatok) és az egyéb, nem kormányzati résztvevőkkel *együttműködve* képesek ezt a feladatot ellátni. Többen (Felbinger–Robey, 2001; Syrett, 1997) a helyi gazdaságfejlesztési aktorok együttműködéseit látják a siker kulcstényezőjének. Pálné Kovács (2004) szerint a helyi szereplők feladata túlmutat az egyszerű érdekvédelmen, ezért a helyi programok kidolgozásához és végrehajtásához a garanciát a fejlődésben érdekelt valamennyi helyi csoporttal kialakított együttműködés nyújthatja.

A *gazdaságfejlesztésért felelős helyi szervezet* formája a tisztán közösségi formációtól, a közösségi-magán szervezeteken át, a teljesen magán kézben lévő társasági széles skálán mozoghat. Az országonként, területenként változó feltételek ugyanakkor indokolják ezt a szervezeti sokszínűséget.

A szervezeti kavalkádot gazdagítja az a lehetőség, amely helyi szinten a közösségi-magán együttműködésekben (PPP-formációk) rejlik. Horváth M. Tamás (2002) szerint a helyi gazdaságfejlesztés gyakorlatának kialakulásához szükség volt a helyi önkormányzatok és a privát szféra közti ezen új viszonyrendszer kialakulására. Pálné Kovács Ilona (2001) viszont arra hívja fel a figyelmet, hogy gazdasági szervezetek fokozott bevonása a fejlesztésekbe kizárhatja a széleskörű egyeztetés elvének érvényesülését (pl. üzleti titok), így a demokratikus alapok meginoghatnak.

Ennek ellenére a világgazdasági változások (struktúrák, súlypontok, húzóágazatok stb.) függvényében átalakuló *helyi gazdaságfejlesztési gyakorlat a közösségi-magán szervezetek előretörésével jellemezhető*.

Bennett kutatásai (1991, 1998, 2000; Fuller–Bennett–Ramsden, 2002, 2004; Payne–Bennett, 2003) a helyi gazdaságfejlesztési együttműködések széles spektru-

mát tarták fel *Angliában*. *Bennett* a tervezés és a projektfinanszírozás területén a következő fontos szereplők tipikus részvételét mutatta ki:

- Helyi önkormányzatok;
- A központi kormányzat és annak regionális hivatalai, majd a fejlesztési ügynökségek;
- Vállalkozások;
- Szakszervezetek;
- Civil szervezetek;
- Egyetemek, főiskolák és kutatóintézetek;
- Képzési és Vállalkozási Tanácsok (TECs), Helyi Oktatási és Szakképzési Tanácsok (Local LSCs), ELWa (Walesben)¹⁷;
- Kisvállalkozói Szolgálatok (SBS);
- Kereskedelmi kamarák;
- Business Link-ek (Vállalkozói Kapcsolatok), Small Business Service-ek (Angliában), Business Shop-ok (Skóciában) és Business Connect-ek (Walesben)¹⁸;
- Továbbképző testületek (FE).

A sok szereplő közül kiemelkednek a helyi önkormányzatok. Az 1990-es évek elején ugyanis a helyi önkormányzatok és a Képzési és Vállalkozási Tanácsok (TECs) voltak a helyi gazdaságfejlesztési együttműködések kulcsszereplői (*Wong, 2000*), 1997 után pedig – a területi szint „megerősítése” ellenére – a helyi önkormányzatok maradtak meg ezen a posztionon (*Fuller et al. 2004*).

Míg a tervezésben még nem jellemző az önkormányzatokon kívüli közreműködők részvétele, a projektfinanszírozás területén a sokszereplős, zömében magánforrásokra építő együttműködések váltak általánossá. Helyi szinten előfordul egy-egy projekt támogatására életre hívott együttműködés, de önálló helyi fejlesztési ügynökséggel is találkozhatunk (*Bennett, 2000*).

Az *Egyesült Államokban* a helyi fejlesztési ügynökségeken kívül, más helyi együttműködési szervezetek is létrejönnek országszerte, mégpedig tipikusan önkormányzati, banki, közszolgáltatói és tőketulajdonosi részvétellel (*Cox, 1995*). A speciális helyi gazdaságfejlesztési (önkormányzati, nonprofit, közösségi-magán stb.) szervezetek számát *Levy* már 1981-ben 15 ezerre becsülte (*Levy, 1992*)¹⁹.

Ashworth és *Voogd* (1997) rámutatott arra, hogy a helyi önkormányzatok tendenciaszerűen több közösségi-magán szervezetként működő ügynökséget hoznak létre, mint az indokolt lenne, ezért e szervezetek átfedésekkel, egymás versenytársaiként (források), sűrűlódásokkal működnek.

¹⁷ A TECs (Training and Enterprise Councils) helyét 47 Helyi LSC (Local Learning and Skills Council) és az ELWa (Education and Learning Wales) vette át (*Fuller et al. 2004*).

¹⁸ Business Link-ek rendszerét a Small Business Service-ek (Angliában), a Business Shop-ok (Skóciában) és a Business Connect-ek (Walesben) váltották fel (*Fuller et al. 2004*).

¹⁹ A nagy számú helyi gazdaságfejlesztési szervezet mögött látnunk kell, hogy annak fogalma nem pontosan definiált, előfordul, hogy egy kereskedelmi kamara vagy egy munkaerőképző program is ebben a köntösben jelenik meg (*Rubin, 1986*).

Az ügynökségek mellett a befektetések vonzására és a gazdaság fejlesztésére létrehozott helyi önkormányzati, közösségi hivatal is rendkívül elterjedt szervezeti forma az Egyesült Államokban (King, 1990). E hivatalok lehetnek az önkormányzattól teljesen független szervezetek, vagy (és ez a legáltalánosabb) a helyi önkormányzat elkülönült részlegei. Előfordulhatnak egy vagy több önkormányzati szervezeti egység részeként, ahogyan közvetlenül a polgármesterhez vagy az önkormányzati menedzsmenthez tartozó részlegként is (Bartik, 1995).

A számtalan, helyi fejlesztésért felelős szervezet közül vannak, amelyek csak egy-egy területre fókuszálnak pl. iparfejlesztés v. vállalkozásfejlesztés, mások komplex fejlesztési projekteket menedzselnek. A helyi fejlődést leginkább befolyásoló szervezetté az válhat, amelyik a legaktívabb, amelyik a legtöbb kezdeményezésben részt vesz, vagy amelyik a legtöbb forrást össze tudja gyűjteni. Egy 1989-es kutatás szerint az esetek 41%-ában ezt a vezető szerepet helyi önkormányzati fejlesztő szervezet tölti be, 29%-ban közösségi-magán szervezet, 26%-ban pedig magánszervezet jut meghatározó pozícióba (Bartik, 1995).

A helyi gazdaságfejlesztési együttműködésekben a helyi önkormányzatokon (megyei, vidéki járási, speciális kerületi és egyéb városi önkormányzatok) kívül a kereskedelmi kamarák, alapítványok, magánvállalkozások vagy vállalkozói együttműködések, helyi szolgáltatók, oktatási, továbbképzési hivatalok, oktatási intézmények, illetve egyéb helyi magán és közösségi-magán szervezetek is részt vesznek (Blakely–Bradshaw, 2002; Bartik, 1995; McGuire, 2000; Felbinger–Robey, 2001).

Portugáliában a számtalan helyi fejlesztési szervezet és e szervezetek közötti hatáskörmegosztás tisztázatlan volta, valamint az állami és önkormányzati szervek rátelepedése az egyéb helyi közreműködőkre lényegében a helyi gazdaságfejlesztés gyengeségét eredményezi (Syrett, 1997). Nem véletlenül vált szükségessé a regionális fejlesztési ügynökségi intézményrendszer felállítása. De a decentralizációs kényszer a helyi önkormányzati szintre is hatással volt – az 1980-as évektől megfigyelhető a helyi önkormányzatok hatalmának fokozatos, de lassú kibővülése (Syrett, 1995).

A továbblépéshez elengedhetetlen a helyi szervezetek általános megerősödése, és a helyi szinten alig-alig működő partnerség kiépülése, hiszen a helyi kezdeményezések kivitelezésében nagyon ritka az önkormányzatokon kívüli egyéb közreműködők jelenléte. Elvétve találkozunk szakszervezeti, civil szervezeti, vagy főiskolai, egyetemi részvétellel. Az üzleti szféra távolmaradása a helyi kezdeményezésektől a nagy hazai cégek hiányára, valamint a bank és pénzügyi szektor konzervatív szemléletére és lisszaboni koncentrációjára vezethető vissza. Gyakoribb viszont az önkormányzati együttműködések előfordulása, valamint jellemző a kapcsolattartás a minisztériumokkal, a regionális tervezési bizottságokkal, a regionális fejlesztési ügynökségekkel és egyéb állami szervezetekkel (Syrett, 1995; Syrett–Silva, 2001; Chorianopoulos, 2002).

A társadalmi részvétel azonban szinte teljesen hiányzik. Ez döntően kulturális okokra vezethető vissza, valamint a társadalom tagjainak politikától való távolmaradására és a helyi érdekcsoportok, közösségi csoportok hiányára, lassú formálódására (Syrett, 1997).

Az önkormányzati részvételű helyi kezdeményezések leggyakoribb²⁰ beavatkozási területei – ágazati bontásban, gyakorisági sorrendben (Syrett, 1995):

- iparfejlesztés (ipari zónák kijelölése, infrastruktúrafejlesztés, telek- és épületbiztosítás, pénzügyi támogatás stb.);
- turizmusfejlesztés (promóció, szálláshelyfejlesztés, a vendéglátás tökéletesítése stb.);
- oktatás, képzés (európai uniós programok, egyéb képzési programok, képzési központok létesítése stb.);
- agrárfejlesztés²¹ (infrastruktúrafejlesztés, az erdészeti ágazat fejlesztése stb.);
- általános helyi fejlesztés, promóció (helyi fejlesztési ügynökség alapítása, a helyi önkormányzat foglalkoztatási programjai, promóció, információbiztosítás stb.).

Miközben *Írországbán* a gazdaságfejlesztés továbbra is zömében kormányzati, ágazati minisztériumi irányítás alatt áll, több olyan alulról szerveződő program is fut, amelyeket a megyei és a megye alatti közigazgatási szintek működtetnek. Az országban megengedett olyan nonprofit fejlesztési szervezet felállítása, amelynek területi hatóköre nem feltétlenül követi a közigazgatási beosztást, s amely közösségi fejlesztési források felett rendelkezik. A – szubnacionális szinten csak korlátozottan érvényesülő – partnerség elvének megfelelően ezek a fejlesztési társaságok az állami hatóságok, a helyi önkormányzatok és a munkaadói-vállalkozói oldal együttműködésüként működnek, esetenként fordul csak elő a helyi társadalom fokozottabb részvétele a fejlesztési tanács irányításában (EC 1999).

Spanyolországban a helyi önkormányzatokon kívüli partnerszervezetek (szakszervezetek, vállalkozások stb.) részvétele a fejlesztésekben régióként és térségenként is változó, ahogyan az egyes régiók kompetenciája és autonómiájának mértéke is eltérő. Általában elmondható, hogy a beavatkozó, erőteljes várospolitiká mellett a társadalmi részvétel a fejlesztési programokban gyenge, a helyi önkormányzatok viszont nagy szabadságot élveznek a helyi fejlesztési szervezetek alapításában (EC 1999).

Franciaországban a közigazgatási szintek gazdaságfejlesztési szerepvállalásának mértéke és módja szigorúan szabályozott. Miközben a terület- és gazdaságfejlesztés hatáskörét a törvényhozó a régiókhoz telepítette, a helyi önkormányzatoknak és a megyéknek is jutott a feladatokból – a jogszabályban rögzített mértékéig indirekt támogatásokat nyújthatnak például a helyi termékek ösztönzésére, a továbbképzés

²⁰ A Központi Régió helyi önkormányzatainak gyakorlata alapján.

²¹ Kifejezetten központi kormányzati beavatkozási terület Portugáliában. Csak néhány speciális beavatkozást kezdeményeznek helyi szinten.

elősegítésére, az ipari parkban lévő cégek védelmére, az export illetve a K+F ösztönzésére (Norton, 1994).

Németországban a hangsúlyos központi és tagállami kormányzati gazdaságfejlesztési aktivitás, valamint a térségi gazdaságfejlesztésért felelős járások beavatkozásai mellett, a helyi önkormányzatok öt fő területen vállalnak szerepet a helyi gazdaság fejlesztésében:

- a fizikai infrastruktúra fejlesztése;
- az ún. szoft tényezők alakítása;
- a külső vállalkozások vonzása;
- a meglévő vállalkozások megtartása
- és a kisvállalkozások támogatása (Gissendanner, 2004).

Svédországban a helyi önkormányzatok képezik a társadalom alappilléreit, s ezt a jogszabályok azzal erősítik, hogy felhatalmazzák a települési önkormányzatokat, hogy saját ügyeiket, köztük a helyi gazdaság fejlesztését szabadon intézzék (Kopányi, 1998). Az 1980-as évektől a helyi vállalkozásfejlesztés és iparfejlesztés területén egyre inkább elterjedtek a public-private együttműködések (Pierre, 1990).

Dániában minden kormányzati szintnek jut szerep a helyi gazdaságfejlesztésben. Helyi és megyei szinten jellemző a szervezeti sokszínűség (közösségi-magán szervezetek is) és a túl sok, kisméretű, specializálódott fejlesztőszervezet jelenléte, ami egyúttal a dán gazdaságfejlesztési rendszer legnagyobb problémája, hiszen az egymással versengő, nagyszámú szervezet zavart okoz a magánszféra képviselői között (Halkier–Damborg, 2000).

Olaszországban a helyi és a megyei önkormányzatok közvetítenek a helyi társadalom tagjai és a régiók között. A helyi önkormányzatok feladata még a fogyasztói árak felügyelete, a nagykereskedelmi és a reklámpiacok szabályozása, a kereskedelmi tevékenységek engedélyezése, a kézművesképzés támogatása, – bizonyos esetekben – a helyi vállalkozások támogatása stb. (Norton, 1994).

A lengyel helyi önkormányzatok központi szerepet játszanak a helyi gazdaságfejlesztésben, sokszor (a nagyvárosok mindegyike) elkülönült gazdaságfejlesztési egységgel is rendelkeznek (Young–Kaczmarek, 2000). Azonban a regionális önkormányzatok felállítása hosszú távon mindenképpen a gazdaságfejlesztési funkció újraközpontosítását eredményezi (Kaczmarek–Young, 2000)

A lengyel helyi önkormányzatok által használt helyi gazdaságfejlesztési eszközök:

- tervezés, a közösségi erőforrások menedzselése;
- infrastruktúrafejlesztés;
- helymarketing és promóció;
- együttműködés egyéb szervezetekkel;
- külső források szerzése;

- adókedvezmények, -mentességek nyújtása²²;
- a helyi KKV-k támogatása;
- „egyablakos” (pl. oktatási, tanácsadó) központok és vállalkozási centrumok létrehozása;
- inkubátorházak, technológiai parkok, ipari övezetek alapítása és támogatása;
- helyi és regionális fejlesztési ügynökségek támogatása;
- munkaerő-képzési kezdeményezések ösztönzése (*Dziemianowicz–Herbst*, 2005; *Young–Kaczmarek*, 2000)

Lengyelországban az önkormányzatok túlnyomó többsége részt vesz valamilyen helyi gazdaságfejlesztési együttműködésben²³. A kooperációk egyrésztől nemzetközi szervezetekkel jönnek létre (pl. Világbank, Békehadtest), illetve olyan programok kapcsán merülnek fel, mint az ENSZ nemzetközi fejlesztési programja, vagy az EU Phare programja. Előfordul, hogy más nemzetek országos szervezeteivel alakul ki együttműködés, pl. Lengyel–Német Gazdaságfejlesztési Együttműködés, Lengyel–Litván Gazdasági Kamara. Országos szinten partnerek lehetnek a minisztériumok és a kormányhivatalok, a kamarák, a nemzeti fejlesztési alapok valamint egyéb országos (pl. munkaadói) szervezetek (*Young–Kaczmarek*, 2000).

A legnépszerűbb partnerszervezetek azonban olyan regionális és helyi intézmények, mint a regionális önkormányzatok, a regionális fejlesztési ügynökségek, a kereskedelmi és iparkamarák valamint a településszövetségek és társulások. A helyi közreműködők közül említést érdemelnek még a helyi vállalkozásfejlesztési és gazdaságfejlesztési szervezetek, illetve a nagyobb állami vállalatok és erőművek. Nem jellemző viszont, hogy a helyi önkormányzatok formális együttműködéseket alakítsanak ki a helyi magánvállalkozásokkal (*Young–Kaczmarek*, 2000).

Szlovákiában a helyi önkormányzatok egyre bővülő funkciókkal bírnak a helyi gazdaságfejlesztés területén, ld. vagyongazdálkodás, díjszabás, helyi adó politika, a helyi gazdasági aktivitás felügyelete, a helyi infrastruktúra fejlesztése, közszolgáltatások biztosítása, területi tervek és fejlesztési programok elfogadása, ám a feladatellátás finanszírozási háttere erőteljes korlátot képez számukra (*Buček*, 2005).

A városok mind nagyobb számban támogatják szervezetrendszerük átalakításával is a helyi gazdaságfejlesztés sikerét: előfordul önálló helyi gazdaságfejlesztési hivatali egység, de elkülönült szervezettel is találkozhatunk. Egyre több helyen alkalmaznak hozzáértő menedzsereket, illetve gazdasági szakembereket, fontos szerep juthat továbbá a kezdeményező polgármestereknek és a helyi gazdaságfejlesztési bizottságoknak is (*Buček*, 2005).

A széles körben használt helyi gazdaságfejlesztési eszközök a következők:

²² A helyi önkormányzatok többsége (2001-ben 86%-uk) nem él ezzel a lehetőséggel (*Swianiewicz*, 2006).

²³ A kisvárosok és a rurális térségek helyi önkormányzatai gyengébb aktivitást mutatnak a partnerségépítés területén, mint a nagyvárosok.

- KKV-k támogatása (átlátható szabályozási környezet, információszolgáltatás, a nagyobb városokban innovációs központok, inkubátorházak, tanácsadó és információs centrumok létesítése);
- munkahelyteremtés (foglalkoztatási programokban való részvétel; saját foglalkoztatás; oktatási, képzési, továbbképzési programok; az elérhetőség javítása a tömegközlekedés fejlesztésével);
- marketing és promóció (imázsjavítás, konferenciákon és egyéb rendezvényeken való részvétel, információs és marketingkiadványok készítése);
- telekbiztosítás (telekpolitika, úgymint összefüggő területek kialakítása, felvásárlás, fejlesztés, csere; telephely-politika ld. a telephelyválasztás befolyásolása; telek-, ingatlanregiszter; telekalapú információs rendszer; fejlesztési területek kijelölése és beillesztése a helyi tervekbe; barnamezős beruházások előkészítése önkormányzati tulajdonszerzéssel);
- ingatlangazdálkodás (kedvezményes ingatlanértékesítés vagy -bérlet; ingatlanértékesítés részletfizetéssel, beruházáshoz kötött kedvezmények);
- infrastruktúrafejlesztés (a műszaki infrastruktúra fejlesztése; beruházásokban való részvétel telek- illetve épületbiztosítással);
- ipari és technológiai parkok létesítése;
- adó- és díjkedvezmények (adókedvezmény, adómentesség, türelmi idő, befektetéshez kötött türelmi idő, halasztott adófizetés, részletfizetés, adótartozás kiváltása szolgáltatással vagy beruházással);
- helyi vállalkozások és szervezetek támogatása, társfinanszírozása;
- tőketámogatás az újonnan alapított vállalkozások számára;
- kölcsön nyújtása;
- garanciavállalás;
- helyi vállalkozások előnyben részesítése az önkormányzati szerződésekben;
- külső források szerzése (banki hitelek, állami, nemzetközi támogatások) (Buček, 2005).

A helyi önkormányzatok együttműködési, partnerség-építési gyakorlata 2000 óta folyamatosan javul (részben a jogi szabályozás változásának köszönhetően). Az önkormányzatok kötelező információszolgáltatási és közmeghallgatási kötelezettsége a társadalmi részvétel általános előretörését eredményezte (kivéve a tervezés folyamatát) (Buček, 2005).

A helyi gazdaságfejlesztési együttműködések tipikus szereplői (Buček, 2005):

- helyi önkormányzatok, önkormányzati társulások;
- regionális önkormányzatok;
- járási, regionális és speciális ágazati hivatalok;
- munkaügyi hivatalok;
- oktatási, képzési, kutatási intézmények;
- helyi gazdaságfejlesztési közösségi-magán szervezetek (RDA-k, turisztikai információs központok, SARIO-hivatalok (nemzeti befektetés-ösztönző és keres-

kedelmi ügynökség), tanácsadó, információs és oktatási központok, innovációs centrumok, inkubátorházak, tervező és programozó szervezetek pl. SAPARD-hivatalok, Regionális Monitoring Bizottságok);

- magánvállalkozások, vállalatok, vállalkozói szervezetek, együttműködések;
- pénzintézetek;
- tervező, tanácsadó, fejlesztő szervezetek;
- harmadik szektorbeli szervezetek;
- helyi (fejlesztési) társaságok;
- euroregionális intézmények.

Bulgáriában az alábbi általánosan használt eszközök kerülnek előtérbe a helyi önkormányzatoknál:

- engedélyek kiadása;
- díjszabás, bérleti díjak megállapítása;
- az önkormányzati vagyon értékesítése (*Damianova et al. 2005*).

A következő eszközöket jóval szűkebb körben alkalmazzák:

- vállalkozói irodák nyitása (információs szolgáltatás és ügyintézés), gyorsított kisvállalkozói ügyintézés, kisvállalkozói együttműködések támogatása;
- inkubátorházak, vállalkozói és technológiai központok alapítása;
- infrastruktúrafejlesztés (csak elvétve tapasztalható, mivel ez zömében a területi önkormányzatok és a kormány kompetenciája);
- kezdeményezések pénzügyi támogatása (hitel, garancia, kötvény);
- önkormányzati marketing;
- hatékony közszolgáltatások biztosítása (*Damianova et al. 2005*).

A helyi önkormányzatok partnerség-építési erőfeszítéseit gátolja a helyi vállalkozások általános passzivitása (főként a korrupció, a bonyolult és időigényes hivatali ügyintézés, illetve a magas tranzakciós költségek miatt); a társadalmi részvétel gyengesége és a harmadik szektor lassú előretörése. További akadályozó tényező az önkormányzatok bizalmatlansága, amely az önkormányzati kezdeményezésű együttműködések csekély számán is tetten érhető (*Damianova et al. 2005; Roussinova, 2004*).

A helyi önkormányzatok létrehozhatnak önkormányzati fejlesztési ügynökségeket, amelyek elsődlegesen a helyi fejlesztési célok megfogalmazásában, a fejlesztési projektek kidolgozásában és megvalósításában vesznek részt. Az ügynökség pályázhat, és átvállalhatja a teljes körű projektmenedzsmentet is (*Rechnitzer, 2006*).

A bolgár helyi önkormányzatok fokozottabb gazdaságfejlesztési szerepvállalását támogatná a decentralizációs folyamat erősítése; az önkormányzatok pénzügyi szabadságának kiterjesztése; az önkormányzati menedzsment továbbképzése; az állami vagyon egy részének önkormányzati kézbe adása; az ipari övezetek alakításának jogi szabályozása; a PPP-formációk elterjedésének ösztönzése (pl. az adórendszer változtatásával); a társadalmi részvétel elősegítése valamint a horizontális és a vertikális kapcsolatok kiépülésének támogatása (*Damianova et al. 2005; Alexandrova, 2006*).

Litvániában komoly problémát okoz, hogy a nagyvárosokat leszámítva a helyi önkormányzatoknak nincs megfelelő képzettségű és nyelvismeretű szakembergárdája a helyi gazdaságfejlesztési feladatok menedzseléséhez, holott a törvényhozó számos ilyen jellegű funkció ellátását írja elő számukra (*Petkevicius–Linartas, 2005*).

A helyi önkormányzatok helyi gazdaságfejlesztési szerepvállalása kiterjed

- a vállalkozásfejlesztésre és a befektetők vonzására (KKV-fejlesztési programok kidolgozása, vállalkozásalapítás és engedélyezés, tervezés, az önkormányzati vagyon menedzselése);
- a munkaerő képzésére, továbbképzésére, a szakképzésre (fiatalok képzése, közmunka, a hátrányos helyzetűek társadalmi integrációjának támogatása);
- a helyi közlekedési infrastruktúra tervezésére és fejlesztésére valamint
- a turizmusfejlesztésre (közrend biztosítása, turizmusfejlesztési programok kidolgozása) (*Petkevicius–Linartas, 2005*).

A társadalmi részvétel általában a helyi ügyekben – így a helyi gazdaságfejlesztési kezdeményezésekben is – gyenge, erőteljesebb aktivitás csak a nagyobb városokban tapasztalható (*Chandler, 2006*).

2.2.3. Összegzés

A nemzetközi gyakorlat egyértelműen igazolja a helyi önkormányzatok gazdaságfejlesztési beavatkozásainak létjogosultságát.

A helyi önkormányzatok tehát biztos szereplői a helyi gazdaságfejlesztési szervezeteknek világszerte. Rajtuk kívül azonban még sok helyi közreműködő részt vesz a kezdeményezésekben. A lehetséges beavatkozók köre országonként változhat, hiszen az függ a településrendszertől, a közigazgatási rendszertől és annak finanszírozásától, a társadalmi szerveződések hagyományától, a vállalkozásfejlesztésre létrehozott intézményrendszertől, a bankrendszertől, az oktatási rendszertől, az érdekvédelmi szervezetek erejétől, hogy csak a legfontosabbakat említsük.

A nemzeti sajátosságokat kiszűrve megállapítható, hogy a következő fontosabb helyi, térségi résztvevők játszanak központi szerepet általában a helyi gazdaságfejlesztés folyamatában:

- helyi, területi önkormányzatok, önkormányzati társulások, önkormányzati fejlesztő szervezetek,
- központi kormányzati hivatalok, dekoncentrált szervek,
- fejlesztési ügynökségek, egyéb közösségi-magán szervezetek,
- kamarák, vállalkozói együttműködések, magánvállalkozások,
- egyetemek, kutatóintézetek,
- bankok, pénzintézetek,
- szakszervezetek,
- helyi társadalmi szervezetek, harmadik szektorbeli szervezetek.

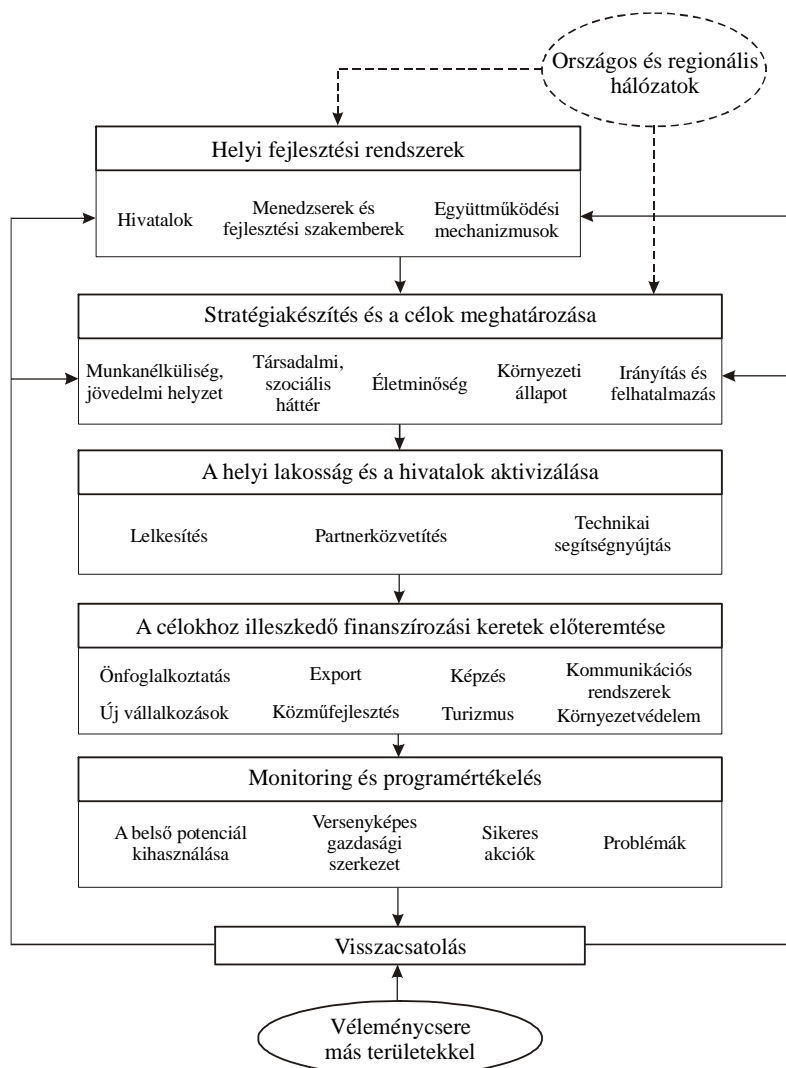
Mivel a helyi gazdaságfejlesztésben részt vevők köre országonként változik, az általuk létrehozott helyi gazdaságfejlesztési szervezetek is különbözőek lehetnek. *A hangsúly nem is az egyes közreműködőkön van, hanem sokkal inkább az általuk létrehozott együttműködéseken, és a résztvevők közötti horizontális és vertikális kapcsolatokon (Cameron–Danson–Halkier, 2000).*

2.3. A helyi gazdaságfejlesztés folyamata

A helyi gazdaságfejlesztés folyamatának (2. ábra) nyomon követése segít a további hangsúlyos kutatási kérdések (tervezés, finanszírozás, értékelés) rendszerezésében.

2. ábra

A helyi fejlesztési folyamat egyszerűsített modellje



Forrás: EC 1999. p. 100.

A gazdaságfejlesztés kiindulópontjaként definiálni kell a hely előnyeit és hátrányait, a helyi speciális problémákat, és fel kell becsülni a térség fejlődési potenciálját. A következő körben ki kell jelölni a fejlesztési irányokat (stratégia), majd meg kell határozni a célok eléréséhez szükséges beavatkozási területeket (pl. humán-erő-

forrás-fejlesztés, vállalkozásfejlesztés), illetve ezek rögzítése után a részletesebb fejlesztési projekteket és az operatív programokat.

Lényeges eleme a helyi fejlesztési folyamatnak a helyi szereplők és szervezetek bevonása, egyrészt az adott fejlesztési cél befogadása és támogatottságának biztosítása, másrészt pedig a szükséges helyi erőforrások és pénzügyi keretek előteremtése miatt.

A vázolt folyamat fontos lépése a helyi fejlesztések, beavatkozások eredményének értékelése, esetenként mérése, és a visszacsatolási lehetőség biztosítása.

2.3.1. A tervezés szerepe a fejlesztés folyamatában

A tervezés (stratégiai menedzsment²⁴) lényegében végigkíséri az egész fejlesztési folyamatot (Faragó, 2005). A siker érdekében a helyi gazdaságfejlesztés tervezése során biztosítani kell a *részvételt*, a megfelelő *irányítást* és a gazdaságfejlesztésért felelős szervezet *legitimációját* (Blakely–Bradshaw, 2002).

A helyi szereplők teljes körű bevonása a gazdaságfejlesztés tervezésébe lehetetlen. Nyilvánvalóan olyan szervezetek, érdekcsoportok kiválasztásával kell megoldani a feladatot, amelyek jól reprezentálják a helyi közösség bizonyos csoportjainak érdekeit.

A helyi önkormányzat általános szereplője, legtöbbször szervezője a helyi együttműködéseknek. Az érdekcsoportok közül kihagyhatatlan az üzleti szféra, azon belül is a meghatározó (vagy hangsúlyozni kívánt) szektorokat képviselő szervezetek. Jó esetben az oktatási-képzési intézmények is részt vesznek a tervezés folyamatában, és az egyéb társadalmi, közösségi csoportok szintén hallatják a hangjukat.

Minél több szereplő véleményét kell egyetlen tervben összefogni, annál nehezebb feladat az egyeztetés mechanizmusa, de annál nagyobb az esély az elfogadott terv általános támogatottságára. A kérdés az, hogy az érdekellentétek elvezethetnek-e egy egészséges kompromisszum megszületéséhez, azaz a terv elfogadásához. A részvétel kívánalma tehát optimalizálást követel meg a tervezés során a szereplők számát és a társadalmi vélemények reprezentációját illetően.

A helyi gazdaságfejlesztés tervezése során ki kell jelölni a gazdaságfejlesztés végrehajtásáért felelős szervezetet. Fontos, hogy ez a szervezet ne csupán a tervek elkészítéséért feleljen, hanem a végrehajtás legyen a legfontosabb feladata, legyen képes az érdekképviselőre, a különböző szereplők összefogására és a kitűzött célok elérésére.

Lényeges a helyi gazdaságfejlesztésért felelős szervezet legitimációja is, vagyis a helyi társadalom széles körének el kell fogadnia, hogy az a közösség, a közösségi jólét érdekében tevékenykedik. Ezért olyan fontos a többszereplős fejlesztési együttműködés ösztönzése, hiszen például a kereskedelmi kamaráról, vagy egy vállalkozói

²⁴ Tervezés alatt a közsférában folyó stratégiai menedzsmentet értjük, mivel a közösségi tervezésben az 1980-as évektől a stratégiai megközelítés vált egyre hangsúlyosabbá (Faragó, 2005).

szervezetről az az általános vélemény, hogy az a vállalkozói érdekek képviselőjét látják el és nem a „közérdekét”.

Miután a terv megrendelője és elfogadója, vagyis a helyi gazdaságfejlesztésért felelős szervezet létrejön, előtérbe kerülhet a tényleges fejlesztési tevékenység, és az ezt támogató tervezési munka²⁵.

A tervezés szakaszai:

- Adatgyűjtés, adatelemzés;
- Gazdaságfejlesztési stratégia választása;
- Helyi gazdaságfejlesztési projektek definiálása;
- Akciótervek készítése;
- Projektrészletek kidolgozása;
- Átfogó fejlesztési terv készítése és végrehajtása (*Blakely–Brahshaw*, 2002);
- Visszacsatolás.

Az első szakasz során nemcsak a *statisztikai adatok begyűjtése és elemzése* a feladat, de fel kell mérni, hogy milyen problémákkal küzd a helyi gazdaság, milyen kapacitások, erőforrások állnak rendelkezésre és milyen lehetőségek rejlenek a helyi struktúrában. A *külső források felmérése* és a *pályázatfigyelés* is ebben a szakaszban zajlik.

A második lépés a *stratégiaválasztás*. Definiálni kell az átfogó célokat, fel kell vázolni az estleges *forгатókönyveket*, majd *részletes programokat* kell kidolgozni arra vonatkozóan, hogy pontosan hogyan akarjuk elérni a célkitűzéseinket. Az *akciótervekben* az egyes projektekhez eszközöket rendelünk és kidolgozzuk a végrehajtásuk menetét. A *projektrészletek* már kiterjednek az apróbb részletekre is (kinék mi a feladata), és tartalmazzák a monitoringra illetve az értékelésre vonatkozó terveket is.

Az *átfogó fejlesztési terv* teljes részletességgel tartalmazza, hogy mely szereplőknek, mikor, mit kell tennie, és persze mennyiért, illetve milyen forrásból. A projekt végrehajtása közben és után elengedhetetlen az *ellenőrzés* és az *értékelés*, és amennyiben lehetséges a szükséges korrekciókat be kell iktatni a végrehajtás folyamatába.

Ha nem egy projektorientált szervezetről és annak a tervkészítéséről van szó, hanem egy stabil fejlesztő szervezet, vagy egy helyi önkormányzat tervezési tevékenységéről, akkor a visszacsatolás segíthet a közép- és hosszú távú tervek folyamatos felülvizsgálatában, illetve a projektvégrehajtás során szerzett tapasztalatok általános hasznosításában.

Optimális esetben tehát *a fejlesztés minden szakaszát végigkísérő tervezési tevékenység támogatja a helyi gazdaságfejlesztés sikerét*, hiszen egy tanulási folyamatot eredményez, könnyebben ellenőrizhetővé, értékelhetővé teszi a tevékenységeket, és segít a szerteágazó erőforrások és célok koordinációjában.

²⁵ A tervezés szükségességét nem vitatjuk, vagyis azzal a kérdéskörrel, hogy kell-e tervezni nem foglalkozunk – véleményünk szerint kell, mivel (a közösségi részvételű helyi gazdaságfejlesztési definícióból kiindulva) közpénzek felhasználásáról, közvagyon hasznosításáról és közérdek érvényesítéséről van szó.

A gyakorlatban ugyanakkor nem minden esetben készítenek tervek a fejlesztésért felelős szervezetek. Ugyanez igaz a fejlesztési szervezetekben tipikusan részt vevő helyi önkormányzatokra is, bár nemzetközi kutatások igazolják, hogy többségük készít fejlesztési stratégiát.

Egy, az *angol* és walesi helyi önkormányzatok (a részvételi arány 31,5%-os volt) tágan értelmezett helyi gazdaságfejlesztési szerepét²⁶ vizsgáló 1998-as kutatás kimutatta, hogy *a helyi önkormányzatok többségének van formális helyi gazdaságfejlesztési stratégiája* (Bennett, 1998). A helyi önkormányzatok fejlesztési stratégiájának elkészítésében részt vevő szereplők között megtaláljuk a (TECs) Képzési és Vállalkozási Tanácsokat (az önkormányzatok 37%-ánál), más helyi önkormányzatokat (27%), a kereskedelmi kamarákat (16%), a Továbbképző Testületeket (FE) (10%) és a Business Link-eket (13%). Az önkormányzatok 5–5%-ánál az elkészülő fejlesztési stratégiát ellenjegyezte egy főiskola vagy egyetem, valamely magánvállalkozás vagy alapítvány. Az esetek többségében (55%) azonban az önkormányzat maga készítette el a fejlesztési stratégiáját. Ha ehhez még hozzávesszük, hogy a partnerszervezetek közül is jelentős szerepet töltenek be más önkormányzatok, akkor vélelmezhetjük, hogy *a helyi önkormányzatok a tervezést kormányzati feladatnak tekintik* (Bennett, 2000).

Reese 1994-ben egy, *kanadai* és *amerikai* tízezer fő lakónépesség fölötti városokra kiterjesztett kérdőíves kutatás eredményeként megállapította, hogy az Egyesült Államokban a válaszadó önkormányzatok többsége (51%) és a kanadai városok 69%-a rendelkezik helyi gazdaságfejlesztési stratégiával, ám jóval kevesebb azon önkormányzatok száma (az USA-ban 46%, Kanadában 56%), ahol ez a stratégia ténylegesen megalapozza a döntéseket (Reese, 1997).

Syrett-nek (1995) a *portugál* Központi Régió helyi önkormányzatai körében végzett kutatása szerint, az 52 válaszadó önkormányzat összesen 129 helyi kezdeményezésben vett részt 1983 és 1988 között, ám ezen kezdeményezések többsége ad hoc jellegű volt, csak ritkán előzte meg stratégiakészítés a beavatkozásokat.

A Buček (2005) által vizsgált 36 szlovák város mindegyike rendelkezett a helyi fejlesztési irányokra kihatással bíró ágazati fejlesztési stratégiával vagy koncepcióval. *Szlovákiában* a helyi önkormányzatok többsége azonban rövid távú komplex fejlesztési tervet (zömében ciklusprogramot) készít. A gazdaságfejlesztési célú tervek elterjedését támogatja, hogy ma már az önkormányzatoknak kötelező elkészíteniük a saját térségük társadalmi-gazdasági programját.

Čapková (2005a) a közép-kelet-európai térség helyi önkormányzatainak tervezési gyakorlatával kapcsolatban megállapítja, hogy az önkormányzatok többsége ugyan készít átfogó fejlesztési stratégiát, de helyi gazdaságfejlesztési terv készítésével csak

²⁶ Beleértve a továbbképzést; a vállalkozók támogatását; a rekreációt, oktatási, szociális együttműködések akár önkormányzati tevékenységként, akár más szervezetekkel együttműködve végrehajtott aktivitásként.

ritkán találkozhatunk, gyakori a helyi gazdaság életébe történő koncepciótlan, projektorientált beavatkozás.

Faragó (2004) külön felhívja a figyelmet a nemzetközi (és a hazai) tervezési gyakorlatban rejlő azon veszélyre, amely a tervkészítők és a döntéshozók képességeinek és ismereteinek hiányából és fantáziátlanságából fakad. Az egy kaptafára készülő tervek, programok, és a hasonló eszközök, ösztönzők alkalmazása miatt gyakorlatilag minden helyi szereplő a gazdaság ugyanazon szegmenseire, területeire, aktoraira kíván hatni, ami így valóban csak a meglévő kínálat (újra)elosztását eredményezi.

Ezek után izgalmas kérdésként fogalmazódik meg, hogy vajon a hazai helyi önkormányzatok milyen tervezési gyakorlattal rendelkeznek. A magyarországi gyakorlat bemutatásakor erre külön kitérünk majd (ld. 5.2. fejezet).

2.3.2. A finanszírozás kérdésköre

A finanszírozás kérdése mindig *kritikus része a helyi fejlesztések folyamatának* (Syrett, 1995; Puljiz, 2004). A pénz jelenti ugyanis a legnagyobb problémát a legtöbb helyi önkormányzat és fejlesztési szervezet számára a helyi gazdaságfejlesztés során. Ennek oka, hogy általában „adományként” (funding) és nem „megfinanszírozásként” (financing) értelmezik azt (Blakely-Bradshaw, 2002).

Az adománygyűjtés egy projekt vagy egy helyi gazdaságfejlesztési kezdeményezés számára azt a szemléletet takarja, hogy minden erőforrást elő kell teremteni (támogatások, pályázatok, önkormányzati, esetenként magánforrások) a projekt kivitelezéséhez és működéséhez. Ez a magatartás azonban könnyen elvezethet oda, hogy életképtelen projektekre komoly fejlesztési pénzeket fordítsanak. Ezeket, a helyi gazdaság által be nem fogadott kezdeményezéseket a helyi önkormányzat vagy fejlesztő szervezet a végtelenségig támogathatja majd, ha életben akarja tartani.

A másik, piaci szemlélet ugyanakkor csak kiegészítő, indító támogatást ad a projekteknek a közösségi-magán forrásokból, a további forrásszükségletet pedig a működő projektnek kell „kitermelnie”, tényleges bevétel v. profit generálásával, az életképessége bizonyításával (s így további kiegészítő források, támogatások megszerzésével).

A helyi önkormányzatok szerepvállalása a helyi gazdaságfejlesztés finanszírozásában, illetve adománygyűjtési vagy projektfinanszírozási magatartás-választása több tényezőtől függ egyszerre. Meghatározó:

- a szabályozási háttér (a decentralizáció és az autonómia mértéke);
- az önkormányzatok pénzügyi forrásai, hitelszerzési lehetőségei;
- az önkormányzati források szerkezete (kötött/szabad felhasználású);
- az önkormányzat vagyoni háttere;
- az állami, tagállami, regionális gazdaságfejlesztési források mértéke és elosztásának módja;

- a helyi önkormányzatok részvételi gyakorisága a közösségi-magán együttműködésekben, s ezáltal a magánforrás szerzési és további támogatás szerzési²⁷ képességük alakulása;
- a helyi önkormányzatok pályázati gyakorlata (ugyanis jelentős állami és nemzetközi pályázatok nyílhatnak meg előttük).

A fejlesztések ösztönzője, kezdeményezője, befogadója mindig az adott önkormányzat vagy az általa létrehozott gazdaságfejlesztő szervezet, ezért a biztos önkormányzati anyagi háttér elengedhetetlen feltétele a helyi fejlesztések elindulásának.

Fontos kérdés, hogy mekkora összeg felett rendelkeznek a helyi önkormányzatok, ahogyan az is mennyire kötött ezeknek a kereteknek a felhasználása, illetve hogyan kell biztosítani a helyi szintnek az önkormányzati kötelező feladatok finanszírozását (kijárással, hatékony gazdálkodással, saját erő hozzáátételével), azaz mekkora és milyen kötöttségű forrás áll a helyi önkormányzatok rendelkezésére a helyi gazdaságfejlesztési beavatkozások kivitelezésére. A helyi önkormányzatok szabadon felhasználható forrásai és a saját bevételei a biztosítékok arra, hogy a helyi körülményekhez, feltételrendszerhez igazodó, a helyi igényeknek megfelelő, a helyi kapcsolati hálóra építő fejlesztések megvalósulhatnak. Ehhez persze jó esetben hozzákapcsolódnak a külső, kiegészítő források is, pl. pályázati pénzek, magántőke, kockázati tőke.

A központi állami, tagállami és a nemzetközi szervezeti pl. európai uniós (cél)támogatások veszélye, hogy eltéríthetik a helyi fejlesztési irányokat, főleg ha a tervezés nem elterjedt, vagy csak irányelvszerű tervezés folyik (az íróasztalfiókok számára készített tervekkel) a helyi önkormányzatoknál.

Nem mindegy az sem, hogy milyen vagyoni háttérrel rendelkeznek az önkormányzatok, hiszen egy-egy projekthez sokszor elegendő az önkormányzati vagyon fejlesztési célú hasznosítása (telekbiztosítás, épületátadás stb.).

Mivel ahány ország annyiféle önkormányzati és önkormányzati finanszírozási rendszer van, az önkormányzatok helyi gazdaságfejlesztési pénzügyi szerepvállalása nemzetközi szinten alig vagy egyáltalán nem összevethető. Ennek vizsgálata jó, ha egy országon belül elvégezhető.

A továbbiakban éppen ezért egy-egy ország helyi gazdaságfejlesztési finanszírozási gyakorlatát tekintjük át, kihangsúlyozva a helyi önkormányzatok pénzügyi szerepvállalását.

Az Egyesült Államokban a helyi gazdaságfejlesztés forrásai származhatnak a helyi önkormányzati általános vagy speciális (cél)alapoktól, a magántőke hozzájárulásából, tagállami és állami támogatásokból, a támogatott cégek díjfizetéséből és az önkormányzati vagyon újrahasznosításából származó bevételekből (Bartik, 1995).

²⁷ Amerikában a közösségi-magán szervezetek révén olyan kreatív finanszírozási módok nyíltak meg a helyi gazdaságfejlesztés előtt, amelyek az ún. katalizátor hatás (leverage effect) révén megszüntették a kezdeményezések központi támogatásoktól való függését. Ugyanakkor Európában a public-private szervezetek létrejöttének legfőbb motivációja a további költségvetési támogatások megszerzésének növekvő esélye (Ashworth–Voogd, 1997).

Az 1980-as, 90-es években az Amerikai Egyesült Államokban a fokozódó helyi gazdaságfejlesztési szerepvállalás a kezdeményezésekhez használt pénzügyi eszközök bővülését is hozta. Ennek következtében a letelepülő és az új vállalkozások az ösztönzők olyan kombinációjával kerülnek kapcsolatba, amelyeknek a finanszírozási hátterét központi, tagállami és helyi kormányzati források biztosítják (*Peters–Fisher, 1995*).

Ugyanakkor *a tagállamok és a központi kormányzat nem játszanak meghatározó szerepet a helyi gazdaságfejlesztési akciók finanszírozásában.*

Egyrészt már az 1980-as évektől megfigyelhető a központi kormányzati támogatások csökkenése, s ezt a kiesést a tagállami és helyi önkormányzati források kompenzálták (*Levy, 1992*). E kompenzációnak köszönhetően a helyi gazdaságfejlesztésre fordított kiadások évről-évre növekedtek. 1990-ben *Guskind*²⁸ évi 30 milliárd dollárra becsülte annak mértékét (durva becsléssel, a tranzakciós költségek kihagyásával) (idézi: *Levy, 1992. p. 54.*).

Másrészt, az 1990-es évektől kezdve néhány tagállam folyamatosan csökkenti a helyi gazdaságfejlesztésre szánt források összegét. Van, ahol már nem a helyi gazdaságfejlesztő szervezeteket támogatják, hanem a helyi törekvéseket (pl. KKV-kat, munkavállalókat) (*Bartik, 1995*).

A fentiek következményeként *a helyi gazdaságfejlesztés finanszírozásának legfontosabb szereplőivé a helyi önkormányzatok és a public-private szervezetek váltak.* Mivel *Ashworth és Voogd (1997)* kutatásai szerint az induló közpénzekkel egyenértékű, vagy azt meghaladó magántőke vesz részt a helyi akciókban, s a magánforrások biztosításának sem a további államtámogatás-szerzés a célja, gyakorlatilag megszűnt *a kezdeményezések központi támogatásoktól való függése.* Ez a tény már önmagában garantálhatja a helyi kezdeményezések sokszínűségét, helyi igényekhez való igazodását.

Ugyanakkor *Bartik (1995)* szerint *a helyi gazdaságfejlesztési programokra költött pénz általában kevés.* A kisebb városokban és megyékben átlagosan 2\$/fős (1989); a közepes népességű városokban pedig 3\$/fős (1993) összeget költenek a közösségi fejlesztő szervezetek. (E szervezetek forrásaik 48%-át a helyi önkormányzati általános alapoktól, 18%-át helyi célalapoktól, 26%-át pedig központi kormányzati támogatásokból szerezték). A nagyvárosi térségekben a (közösségi, magán) gazdaságfejlesztési szervezetek által elköltött fejlesztési források elérik a 3\$/főt, míg a centrum városokban a 7\$/főt (1991). Persze vannak kirívó esetek is. Bostonban például 1991-ben 14\$/fős költségvetéssel működött a Bostoni Gazdaságfejlesztési és Ipari Tanács, miközben a Boston Újraélesztéséért Hatóság 33\$/fős összeget költött közösségfejlesztésre, városfejlesztésre és a lakáskörülmények javítására.

Nagy-Britanniában a helyi gazdaságfejlesztés területén helyzetbe hozott *regionális fejlesztési ügynökségek elegendő szabad felhasználású források hiányában* nem tudják megvalósítani a tényleges célkitűzéseiket, holott a legfontosabb feladatuk ép-

²⁸ Guskind, R. 1990: "The giveaway game continues." – *Planning*. 2. pp. 4–8.

pen a forrásszerzés (magántőke) és a hatékony erőforrás-felhasználás (koncentráció és koordináció) ösztönzése lenne (Fuller et al. 2002).

Angliában és Walesben a *helyi önkormányzatok* kiadásaik 1,1–1,2 százalékát költik helyi gazdaságfejlesztésre és tervezésre (6. táblázat). Ez önmagában nézve nem túlságosan magas arány, és a stabilitása is ellent mond a gazdaságfejlesztés területén tapasztalható növekvő befektetési igénynek.

6. táblázat

Tervezési és gazdaságfejlesztési helyi önkormányzati kiadások Angliában és Walesben, költségvetési évenként

	1995– 1996	1996– 1997	1997– 1998	1998– 1999	1999– 2000
Tervezési és gazdaságfejlesztési helyi önkormányzati kiadások (millió font)	687	703	745	737	777
Tervezési és gazdaságfejlesztési helyi önkormányzati kiadások az összkiadás százalékában	1,19	1,17	1,22	1,15	1,17

Forrás: Hale, 2000. p. 33. alapján saját szerkesztés.

Ráadásul *Bennnett* (1998) kimutatta, hogy a *helyi gazdaságfejlesztési kezdeményezések leginkább önkormányzati forrásokból jönnek létre*, jóval alacsonyabb a külső források és a természetbeni támogatások aránya. Számításai szerint ugyanakkor 1997–98-ban az angol és a walesi önkormányzatok átlagosan 4,2 millió fontot, az összes kiadásaik 2,4%-át költötték helyi gazdaságfejlesztésre (beleértve a LED-szervezeteknél foglalkoztatottak bérét is!), míg a fejlesztési kiadások 29%-a külső forrásból származott.

Az önkormányzat ritkán finanszírozza teljes egészében a helyi kezdeményezést, a leggyakrabban a társfinanszírozás a jellemző és nagyon ritkán előfordul, hogy az önkormányzat csupán kölcsönt nyújt (*Bennnett*, 1998). A tárfinanszírozás kérdéskörét végigjárva *Bennett* (2000) megállapította, hogy az ezredfordulón a helyi gazdaságfejlesztési finanszírozási együttműködések legfontosabb szereplői a profitérdekelt magánvállalkozások voltak, csak őket követte a központi kormányzat és annak regionális hivatalai, valamint a helyi önkormányzatok (7. táblázat).

7. táblázat

*Az egyes LED-szereplők hozzájárulása a kiadásokhoz a többszereplős projektekben**

Szereplők	%
Helyi önkormányzat	36,9
Regionális ügynökség v. regionális hivatal	39,1
Központi kormány	29,6
EU	31,5
Egyéb közszektorbeli szereplő	27,4
TECs	15,9
Kereskedelmi kamara	17,1
Egyéb vállalkozói együttműködés	9,3
Magánvállalkozás szponzorként	24,1
Magánvállalkozás kockázatviselőként**	53,2
Egyéb	16,4

*Megjegyzés:** Mivel a legtöbb szereplő nem vett részt valamennyi projektben, a végeredmény nem 100% lett.

** És profitvárományosként is!

Forrás: Bennett, 2000. p. 73.

Portugáliában a helyi önkormányzatok túlnyomó többsége csupán tapogatózó lépéseket tehet a helyi lehetőségek maximális kihasználásának elérésére, hiszen a gazdálkodásuk meglehetősen kötött, és forrásaik elenyésző része (adók, illetékek, engedélyek, díjbevételek) képződik helyben. Nagyon erős a helyi önkormányzatok központi forrásoktól való függése, s mivel az, az 1980-as évektől kezdődően reálértékét tekintve fokozatosan csökkent, a helyi kezdeményezések iránya és „mértéke” egyre inkább a nemzetközi szervezetek (főként az EU) programjaitól függ (Chorianopoulos, 2002; Syrett, 1995).

Franciaországban a helyi önkormányzatoknak az önként vállalt feladatok pénzügyi háttérét kijárással kell előteremteniük, mivel a helyi források részaránya a költségvetésen belül nem számottevő (László, 1997). Ide vezethető vissza, hogy a fejlesztési források csupán 20 százalékát képesek a helyi önkormányzatok előteremteni (Kopányi, 1998).

E fejlesztési forrásoknak csak egy része szolgál közvetlenül gazdaságfejlesztési célokat, ám a források eredete lehetőséget nyújt azok tetszőleges felhasználására, hiszen mind – az elosztását tekintve – a megyei prefektus döntési kompetenciájába utalt globális fejlesztési támogatás, mind pedig a forgalmiadó-visszatérítés szabadon elkölthető pénzeszközt jelent a helyi önkormányzatoknak. Franciaországban a céltámogatások rendszere sem ismeretlen, és a megyei, illetve regionális cél- és globális támogatások túlnyomó többsége is a helyi önkormányzatokhoz vándorol – fejlesztési forrásként (Kopányi, 1998).

Svédországban a helyi önkormányzatok kiemelkedő szerepet töltenek be a helyi gazdaságfejlesztésben, mivel az önkormányzati költségvetésben meghatározó arány-

ban szerepelnek a helyi bevételek. Ez automatikusan *nagyobb lakossági részvételt eredményez a helyi ügyek, főként a helyi gazdaságfejlesztés területén.* A közpénzek esetében a helyi társadalmi ellenőrzésnek sokkal nagyobb szerep jut, és a helyi önkormányzat hatékonyabban képes a vállalkozói plusz források összegyűjtésére, a helyi igények felmérésére, a helyi gazdasági szereplőkkel való kapcsolattartásra (Kopányi, 1998).

A helyi gazdaságfejlesztés forrásait a helyi önkormányzatnak a saját bevételeiből kell kigazdálkodnia, mivel az állam a szabadon felhasználható – úgynevezett block – támogatáson kívül egyéb fejlesztési forrást nem juttat a helyi szintre. A vállalkozó önkormányzatok modellje tehát Svédországban logikus következménye a főként önálló bevételekre hagyatkozó, sok feladatot ellátó, a helyi társadalom szervezésében fontos szerepet betöltő helyi önkormányzatok törvényi szabályozásának (Kopányi, 1998)

Az önkormányzatok létrehozhatnak ún. önkormányzati fejlesztési társaságokat, amelyek főként a megyei közigazgatástól kapnak pénzt, s amelyek kockázati tőkét nyújtanak az olyan, bizonyos kritériumoknak megfelelő kisvállalkozásoknak, amelyek a hagyományos hitelintézmények szigorú rostáján nem mennek át (Ronnby, 1996).

Lengyelországban a helyi önkormányzatok helyi gazdaságfejlesztési szerepvállalásának legfőbb akadálya *a feladatellátáshoz nem igazodó finanszírozási háttér.* Az önkormányzatok költségvetési nehézségei leginkább abból fakadnak, hogy az alacsony jövedelmű helyi lakosság minimális adóbevételekhez juttatja őket, s ez megnehezíti a hitelfelvételt is (Young–Kaczmarek, 2000). A szabályozási környezet legvitatottabb elemei: a *túl komplikált adórendszer*, a helyi adók helyben maradó részének központi meghatározása, illetve a *helyi adók alakításának korlátozott lehetősége*²⁹, de kiemelt problémakör néhány szolgáltatási terület is (oktatás, úthálózat), ahol a döntéseket központi szinten hozzák meg, a finanszírozás azonban a helyi önkormányzatokra marad (Young–Kaczmarek, 2000; Dziemianowicz–Herbst, 2005). Probléma továbbá, hogy a magántőke jellemzően távol marad a helyi kezdeményezésektől (Young–Kaczmarek, 2000).

Szlovákiában szintén a helyi gazdaságfejlesztési kezdeményezések pénzügyi hátterének előteremtése jelenti a legfőbb problémát. A *helyi önkormányzatok állami támogatásoktól való erőteljes függésük*, illetve a szabad felhasználású források (helyiadó-, díjbevételek) rendszertelen és elenyésző volta miatt jórészt kihasználatlanul hagyják azt a törvény adta lehetőséget, hogy pénzügyi támogatást nyújtsanak helyi vállalkozások (közszolgáltatások, vállalkozásfejlesztés, foglalkoztatás területeken), illetve önkormányzati célszervezetek számára (Buček, 2005).

²⁹ A rurális térségek önkormányzatai számára például a társadalmi érzékenység jelenti a legfőbb korlátot, így azok általában kisebb adómértéket állapítanak meg, mint a nagyvárosok. Mindenhol érvényesülő hatása van a magas központi adóknak, amelyek egyértelműen szűkítik a helyi adót kivétők mozgásterét.

Csehországban a helyi önkormányzatok saját hatáskörükben alakíthatják a helyi díj- és adóbevételeik (vagyonadó) nagyságát, beruházásaik finanszírozására pedig hitelt is felvehetnek, ugyanakkor a bevételeik többségére nincs ráhatásuk, így korlátozott finanszírozási szabadsággal rendelkeznek (Jahoda et al. 2006).

Bulgáriában a helyi önkormányzatoknak minimális ráhatásuk van a saját bevételeikre. Míg a helyi önkormányzatoknak nincs adókiivetési, adó-megállapítási joguk (vannak viszont helyben maradó adók), a helyi díjtételeket és a helyi szolgáltatások árát szabadon alakíthatják, bár ebben az esetben is korlátot képeznek a tradíciók (a szolgáltatások tradicionálisan alacsony ára) és az alacsony helyi jövedelmek. Mindez azt determinálja, hogy ugyancsak korlátozott lehetőségekkel rendelkeznek a helyi gazdaságfejlesztési beavatkozások terén (Damianova et al. 2005; Alexandrova, 2006).

Lettországban és Litvániában a helyi adók teljes hiánya (központi szabályozása), Észtországban a helyiadó-bevételek elenyésző volta, illetve a Balti államokban jellemző alacsony egyéb saját bevételi (saját gazdasági tevékenység, díjak, bírságok) arány megkérdőjelezi a helyi önkormányzatok tényleges helyi gazdaságfejlesztési mozgásterét (Trasberg, 2006), ezért a helyi fejlesztéseket a külső (állami, uniós és egyéb nemzetközi) támogatások lényegében determinálják (Petkevicius–Linartas, 2005).

2.3.3. A helyi gazdaságfejlesztés értékelése

Az értékelés az egyes közpolitikákhoz hasonlóan a helyi gazdaságfejlesztés végrehajtásának is lényegi eleme. A helyi gazdaságfejlesztési beavatkozások értékeléséhez ugyanakkor teljesen más módszertan szükséges, mint amilyeneket a közpolitikák esetében alkalmazhatunk (Saraceno, 1999).

Az elméleti síkon folyó beavatkozás/be nem avatkozás kérdés (ld. 3. fejezet) eldöntését nagyban támogathatná a policy, projekt- és programértékelés megfelelő módszertanának kidolgozása. Eközben a helyi gazdaságfejlesztési szereplők és a helyi társadalom tagjai részéről egyre inkább megfogalmazódik az igény a helyi kezdeményezések, a helyi programok és projektek, sőt a helyi gazdaságpolitika értékelésének gyakorlati alkalmazására.

A helyi kezdeményezések többségénél közpénzek kerülnek felhasználásra, amelyek elköltéséről a helyi politikusoknak számot kell adniuk, így elengedhetetlen olyan értékelési technikák kidolgozása, amely alkalmas az elköltött „adóforintok” hatékonyságának mérésére. A helyi politika számára azonban olyan „kvázi” értékelési eljárások is az újrávalasztás biztosítékai lehetnek, amelyek a helyi erőfeszítések nem mérhető „sikerességét” ecsetelik. Ezek az eljárások ugyanakkor nem elégítik ki a helyi társadalom tagjainak kíváncsiságát, így új, meggyőző módszereket kell találni. A gazdaságfejlesztési beavatkozások egy részénél a magántőke is szerepet vállal, s

ezzel egy olyan szereplő lép színre, akinek a tőkemegtérülés és a hatékonyság vizsgálata evidencia.

Az igény, a helyi gazdaságfejlesztési folyamat sikerességének, hatékonyságának értékelésére tehát egyre erőteljesebben jelentkezik, ám a gyakorlat nem igazodik az elvárásokhoz.

Reese például kimutatta, hogy *a helyi gazdaságfejlesztési beavatkozások értékelése, hatékonyságelemzése csak elvétve tapasztalható* az amerikai és a kanadai városok esetében (Reese, 1997). Bartik (1995) az amerikai, Syrett (1995) pedig a portugál helyi gazdaságfejlesztési programokra teszi ugyanezt a megállapítást. Armstrong és kutatócsoportja, áttekintve az EU Strukturális Alapokból finanszírozott néhány közösségfejlesztési programját, úgy találta, hogy *a monitoring és értékelő eljárások hatékonyságát* tekintve még vannak tennivalók (Armstrong et al., 2002).

Wilkinson úgy véli, hogy maguk a kutatók, az elméleti szakemberek is kevés figyelmet fordítanak erre a területre (Wilkinson, 1999. idézi: Reese–Fasenfest, 2003. p. 264.)³⁰, annak ellenére, hogy a kilencvenes évek végére a helyi gazdaságfejlesztési folyamat és eredmények értékelése divatos területté vált.

A következő helyi gazdaságfejlesztési értékelési típusokat különíthetjük el:

- projektértékelés,
- programértékelés (pl. LEADER),
- folyamatértékelés vagy
- policy-értékelés (Bartik–Bingham, 1997. idézi: Reese–Fasenfest, 2003. p. 265.)³¹; Saraceno, 1999; Pálné Kovács, 2002);

Egy másik csoportosítás szerint beszélhetünk:

- ex ante
- interim vagy
- ex post értékelésről.

Az értékeléssel foglalkozó szakirodalom különösen fontosnak tartja *az értékelés hozzáigazítását az alkalmazás*, adott esetben a helyi gazdaságfejlesztés területéhez, illetve *az értékelés céljához*, típusához (ex post, ex ante, interim), a program tervezőihez, végrehajtási menedzsmentjéhez, az értékelést végzők helyzetéhez, személyéhez. Mérlegelni kell továbbá a hatások mérhetőségét és a kedvezményezettek elvárásait is (Pálné Kovács, 2002). Ennek megfelelően speciális helyi gazdaságfejlesztési értékelési technikák és módszerek kerültek kidolgozásra.

Ilyenek például:

- a vállalati magatartásvizsgálat;

³⁰ Wilkinson, T.J. 1999: The effects of the state appropriations on export-related employment in manufacturing. – *Economic Development Quarterly*. 2. pp. 172–182.

³¹ Bartik, T.J.–Bingham, R.D. 1997: Can economic development programs be evaluated? In Bingham, R.D.–Mier, R. (eds.): *Dilemmas of Urban Economic Development*. Thousand Oaks, CA, Sage. pp. 246–277.

- a közösségi hatás vizsgálat;
 - nem véletlenszerű kontrollcsoport-kiválasztás;
 - véletlenszerű kontrollcsoport-kiválasztás;
 - kontrollcsoport nélküli vizsgálat (reflektív v. árnyékolt kontroll)
- és a hatékonyságmérés, költség-haszon elemzés (*Peters–Fisher*, 1995; *Pálné Kovács*, 2002; *Bartik–Bingham*, 1997; idézi: *Reese–Fasenfest*, 2003. p. 265.; *Felsenstein–Persky*, 1999).

Peters és Fisher (1995) szerint nem is annyira a helyi gazdaság fejlesztése érdekében alkalmazott ösztönzők helyi közösségi hatásaival kellene foglalkozni, hanem a vállalatokra, a piacra kifejtett hatásokkal, ezért a *vállalati magatartásvizsgálatnak* mint értékelési módszertannak fel kellene váltania a gyakorlati használatban sokkal elterjedtebb költség-haszon elemzéseket és közösségi hatásvizsgálatokat.

A *költség-haszon elemzés* hátránya, hogy csak abban az esetben használható, ha a költségek jól definiálhatóak és mérhetőek, valamint az eredmények is számszerűsíthetők. Ez az optimális állapot azonban csak ritkán fordul elő a valóságban.

A *közösségi kezdeményezések hatásvizsgálatának* is vannak hátulütői:

- Egy beavatkozás nem különíthető el egyértelműen és/vagy kellően összetett lehet, így tulajdonképpen nem azonosítható a beavatkozás előtti és utáni időszak.
- A hatások jelentős késlekedés után is jelentkezhetnek.
- A hatások mérése nem egyszerű feladat, különösen akkor, ha a magatartás és a várakozások megváltoztatásáról van szó.
- A legjobb hatásmérők sem használhatók automatikusan, minden a körülményektől és a környezettől függ.
- Mivel szinergikus hatásokról van szó, az egyes hatótényezők elkülönítése nem egyszerű. Nehéz elkülöníteni a helyi beavatkozás hatását a külső hatásokétól.
- A hatások kisugározhatnak a térben – időnként jelentősen túlszárnyalva azokat a határokat, amelyeket egy vizsgálat során a kutatók kijelölnek.
- A hatások térbeli elterjedése befolyásolhatja a kontrollcsoport eredményeit is – lehet, hogy egy másik, nem vizsgált beavatkozás hatásai mutatkoznak meg az elemzés során.
- Az emberek, idő közben elhagyhatják a térséget, s ez megnehezíti a programok teljes hatásának felmérését (mivel jelentős haszon realizálódhat az egyéneknél) (*Galster et al.*, 2004).

A fenti módszertani nehézségek azonban nem akadályozhatják meg, hogy bizonyos modellfeltevésekkel és az eljárás korlátainak ismeretében az elemzők és/vagy a politikai döntéshozók valamilyen értékelési eljárást lefolytassanak. A továbbiakban lássunk néhány megoldást.

Bartik és Bingham (1997) felhívják a figyelmet arra, hogy a végső célváltozókat (pl. a szegénység csökkentése) a gyakorlatban fel kell cserélni a közvetlen hatások (pl. a munkahelyek számának növekedése) mérésével, mivel az eredeti célváltozók általában nem mérhetők vagy nem teljesíthetők (idézi: Reese–Fasenfest, 1999. p. 3.).

Reese és Fasenfest (1997)³² olyan értékelő indikátorok általános bevezetése lenne célravezető, mint a jövedelemmegoszlás, a szegénységi helyzet változása, a munkahelyek biztonsága, az ágazatonkénti foglalkoztatottság változása és a politikai képességek köre (idézi: Reese–Fasenfest, 1999. p. 3.), amely már messze túlmutat a helyi gazdaságfejlesztési beavatkozások piaci hatásainak mérésén.

Bondonio (2002) három indikátor együttes vizsgálatával oldotta meg a helyi kezdeményezések hatékonyságának értékelését, azzal az előfeltevéssel élve, hogy a helyi gazdaságfejlesztés sikeressége a gazdasági aktivitás fokozódásaként jelentkezik, az pedig a foglalkoztatás bővülésével, az eladások³³ valamint a befektetett tőke növekedésével mérhető.

Elfogadva, hogy nincs olyan indikátor, amely képes lenne pontosan mérni a helyi gazdaságfejlesztés teljesítményét, Wong áttekintette a gazdaságfejlesztés eredményességének kimutatására általánosan használt indikátorokat. Ezek: a termelékenységi mutatók (pl. GDP/fő, egy foglalkoztatottra jutó hozzáadott érték); a foglalkoztatottsági szintet és annak változását; a munkanélküliség mértékét, annak változását és időtartamát; a demográfiai változásokat (pl. népességváltozás); valamint a vagyoni helyzetet kimutató mérőszámok (pl. lakásárak) (Wong, 2002).

Hill és Beauregard azt tapasztalták, hogy a gazdaságfejlesztés értékelésével foglalkozó szakirodalmon belül a munkahelyteremtés mértékét tekintik a legtöbbször a helyi gazdaságfejlesztési programok értékmérőjének (Hill, 2000. idézi: Reese–Fasenfest, 2003. p. 264.; Beauregard, 1999. idézi: Reese–Fasenfest, 1999. p. 4.)³⁴. A munkahelyek számának növekedése azonban nem feltétlenül eredményez jövedelemnövekedést, de még helyiadó-bevétel növekedést sem. Az sem mindegy egy térség szempontjából, hogy milyen munkahelyekről van szó (milyen képzettséget igényel, milyen fizetési kategóriába tartozik stb.), illetve, hogy a térségen belül vagy kívül realizálódik a munkahelyteremtés pozitív hatása (ingázók).

Összegezve, a gazdaságfejlesztés értékelése lényeges kérdése a helyi gazdaságfejlesztési folyamatnak, hiszen ezen értékelés segítségével dönthetik el a döntéshozók, hogy vajon hatékony beavatkozásokat végeztek-e a tevékenységük során, illetve milyen irányba kellene elmozdulni a kezdeményezések sikere érdekében. Ugyanakkor láthattuk, hogy az értékelés izgalmas kérdése mögött még nem áll kiforrott mód-

³² Reese, L.A.–Fasenfest, D. 1997: What works best? Values and the evaluation of local economic development policy. – *Economic Development Quarterly*. 11. pp. 195–207.

³³ A szállításra fordított kiadásokkal mérve.

³⁴ Hill, C. 2000: Measuring success in the redevelopment of former military bases: Evidence from the case study of the Truman Annex in Key West, Florida. – *Economic Development Quarterly*. 3. pp. 265–275.

Beauregard, R.A. 1999: The employment fulcrum: Evaluating local economic performance. – *Economic Development Quarterly*. 13. pp. 8–14.

szertan, így a saját kutatásunk szempontjából is fontos megállapítás, hogy a terület mindenképpen további vizsgálódásra érdemes.

2.3.4. Összegzés

A helyi gazdaságfejlesztés folyamatából három, önmagában is izgalmas területet emeltünk ki. Ezek közül az értékelés kérdéskörének további (elméleti és empirikus) vizsgálatát a jövőbeli feladatok közé soroltuk, míg a tervezés és a finanszírozás elméleti háttérének és nemzetközi gyakorlatának áttekintése segített a hazai helyi gazdaságfejlesztési gyakorlat alaposabb feltérképezésében.

A *tervezés* nemzetközi gyakorlatából felhozott példák igazolták azt a felvetésünket, hogy a magyar gyakorlat vizsgálata során erre a területre is oda kell figyelnünk. Nem mindegy, hogy milyen tervek (időtáv, célterület) alapozzák meg a helyi fejlesztéseket, ahogyan az sem, hogy ki készíti, illetve készítteti őket, kik vesznek még részt a folyamatban, illetve mennyire determinálják a tényleges beavatkozásokat az elkészült tervek. Empirikus kutatásunkban ezért foglalkoztunk részletesen a hazai települési önkormányzatok tervezési gyakorlatával.

A helyi kezdeményezések egyike sem képzelhető el a megfelelő *pénzügyi háttér* biztosítása nélkül. A helyi beavatkozások finanszírozási jellemzői azonban túlmutatnak a közpénzek biztosításának egyszerű követelményén, hiszen jó esetben nem a kormányzati és önkormányzati források lesznek a kezdeményezések kivitelezhetőségének és egyúttal életképességének biztosítékai, hanem a magánforrások. Ezek megszerzésének képessége azonban függ a szabályozástól, az együttműködési gyakorlattól, a gazdaságfejlesztési szervezetrendszerrel és a társadalmi jellemzőktől. Előfordul, hogy a közpénzek (zömében központi kormányzati támogatások) dominálnak a helyi kezdeményezések finanszírozásában, ahogyan az is, hogy a nemzetközi (EU, OECD) támogatások túlsúlya érvényesül. *A hazai települések szempontjából az optimális mégis a magánforrásokon alapuló helyi gazdaságfejlesztési gyakorlat elérése lenne.*

3. A HELYI GAZDASÁGFEJLESZTÉS NÉHÁNY ELMÉLETI KÉRDÉSE

3.1. A helyi gazdaságfejlesztés helye a közgazdasági elméletekben

Blakely és Bradshaw (2002) megállapítása szerint nincs olyan elmélet, amely adekvátnan leírná a helyi gazdasági fejlődést. Amennyiben a helyi fejlődést a következő, egyszerűsített képlettel fejezzük ki:

$$\text{Helyi fejlődés} = k^{35} (\text{kapacitások}) \times e (\text{helyi erőforrások}),$$

megállapíthatjuk, hogy a helyi gazdaságfejlesztéssel foglalkozó elméletek zöme a kapacitások (gazdasági, társadalmi, technológiai, politikai) negligálásával csupán a helyi erőforrásokra (természeti erőforrások, elhelyezkedés, munkaerőpiac, tőkebefektetések, vállalkozói környezet, közlekedés, kommunikáció, iparszerkezet, technológia, méret, exportpiac, nemzetközi gazdasági helyzet, kormányzati források) koncentrál³⁶.

Ha meg szeretnénk alkotni *a helyi gazdaságfejlesztés általános elméletét*, annak mindenképpen tekintettel kell lennie mind a kapacitásokra, mind pedig az erőforrásokra.

Az általános elmélet kidolgozásához szükséges elméleti háttér felvázolásakor elsőként a neoklasszikus iskolával, majd a telephelyelméletekkel és a gazdasági bázis elméleteivel foglalkozunk.

3.1.1. A neoklasszikus elmélet

A neoklasszikus iskola a szabad piaci működés szentsége mellett elfogadja, hogy a *központi kormánynak* is vannak *gazdasági funkciói*, mégpedig stabilizációs, allokációs és elosztási funkciói. A stabilizációs funkció a makrogazdaság működésének kilengéseivel függ össze: mivel az egyes részpiacokon gyakran tapasztalható egyensúlytalanság, ezekben az esetekben a központi kormány beavatkozhat. Az allokációs funkció a hatékony erőforrás-eloszlás elérése érdekében alkalmazott eszköz. Az el-

³⁵ $k=1$: semleges kapacitást jelöl, azaz a közösség erőforrásait nem gyarapító, de abból el sem vevő kapacitást;

$k>1$: erős kapacitást jelöl, amely bővíti az erőforrásokat;

$k<1$: gyenge kapacitás, amely szűkíti az erőforrásokat (pl. korrupció, egyéni érdek stb.).

³⁶ A telephelyelméletek például a piac közelségéből származó előnyökre fókuszálnak, de nem foglalkoznak az így kijelölt központok társadalmi és politikai kapacitásával, amely képes lenne a földrajzi elhelyezkedésből származó előnyök kiaknázására. Ennek hiányában a központi városok gazdaságilag vesztes pozícióba kerülhetnek. Az infrastruktúrafejlesztésre koncentráló elméletek sem figyelnek a helyi kapacitásokra, ezért maradt üresen például sok ipari park.

osztási, újraelosztási funkció pedig azért fontos, mert a piac a jövedelmek elosztásának „társadalmilag elfogadható” igazságosságától eltér.

Általánosan elfogadott, hogy a stabilitási és elosztási funkcióknak központi kormányzati kézben kell maradniuk, így a regionális és helyi szintnek az allokációs beavatkozások során juthat szerep. A *decentralizáció* ebben az esetben biztosítja az egyedi igények pontosabb megismerését, és a megfelelő reagálás lehetőségét. *Newlands* (1997) szerint a kormányzati struktúrán belül a regionális szint hasznosíthatja a leghatékonyabban a meglévő erőforrásokat. A „túlzott” decentralizáció tehát nem indokolt. A feladatok telepítésekor feltétlenül figyelembe kell venni a *szubszidiaritás elvének hatékonysági* kritériumait.

Cappellin (1997) fel hívja a figyelmet arra is, hogy a szubszidiaritás nem jelenti a központi hatalom kizárását, éppen ellenkezőleg, a helyi szintű döntéshozatal és az azt támogató helyi hálózat csak akkor működőképes, ha a központi kormány megmarad a „rendszerintegrátor” szerepkörében, ezzel biztosítva a működőképes horizontális és vertikális kapcsolatokat.

Feloldva a neoklasszikus iskola korlátozó feltételekből eredő túlzott statikusságát – még egy gazdasági funkciót is tulajdoníthatunk a kormánynak, mégpedig a növekedési funkciót (*Newlands*, 1997; *Bennett–Krebs*, 1991). A kormányzat azért avatkozik be a piaci folyamatokba, hogy a technológiaváltást elősegítse és a tényleges gazdasági hatékonyságot növelje. A közbelépést a tökéletlen piaci működés indokolja, ezért annak központi kézben maradása és társadalmi ellenőrzöttsége lenne indokolt. A helyi gazdaság nyitottsága azonban a makrogazdasági menedzsment beavatkozási hatékonyságát ellehetetleníti, hiszen hiányzik a helyismeret és a rugalmas reagálás lehetősége, valamint sok esetben a helyi társadalmi támogatottság. A szükséges lépés tehát a funkció *decentralizációja*, vagyis a *helyi gazdaságfejlesztés* gyakorlatának bevezetése.

A neoklasszikus iskola két fő fogalommal operál a helyi/regionális fejlődés kapcsán, mégpedig a gazdasági rendszerek egyensúlyáról és a tőke mobilitásáról van szó. Az elmélet szerint a gazdasági rendszerek természetes egyensúlya létrejön, ha a tőke szabadon áramlik. A tőke a magas költségű/munkabérű helyekről az alacsony költségű/munkabérű helyekre vándorol, a magasabb tőkemegtérülés reményében. A neoklasszikus modellben minden térség fokozatosan eljut a gazdasági egyensúly állapotába, miközben a szabadpiacon versenyeznek egymással.

A neoklasszikus iskola teoretikusai elutasítják a vállalatok mozgását befolyásoló kormányzati szabályzó eszközök és a helyi szintű korlátozó intézkedések alkalmazását, sőt a versenyképtelen vagy csődközelbe kerülő vállalkozások megmentését sem támogatják, mondván, hogy a felszabaduló munkaerő egy másik „munkaerő-vonzáskörzetben” talál majd munkát.

Nem csoda, ha a helyi gazdaságfejlesztés elkötelezettjei közül sokan elutasítják a neoklasszikus elméletet. Vitathatatlan, hogy a növekedésnek mindig vannak nyertesei és vesztesei, és ezt nem tudja ez az elmélet elfedni. A klasszikus modell nem is-

meri el a gazdasági hasznon kívüli hasznosságot, ráadásul nem ad magyarázatot arra sem, hogy egyes térségek miért versenyképesebbek a többinél (*Blakely–Bradshaw*, 2002).

Ennek ellenére néhány használható koncepció mégis származtatható a neoklasszikus elméletből:

- Egy piacgazdaságban minden helyi közösségnek úgy kell felhasználnia a saját erőforrásait, hogy a hely vonzó legyen a tőke számára. A mesterséges határok felállítása, az alacsony hatékonyságú bürokrácia és a megfelelő üzleti környezet hiánya korlátozza a gazdasági fejlődést.
- A hátrányos helyzetű térségeknek meg kell kísérelniük erőforrásokhoz jutni, hogy a környező térségekkel egyensúlyi helyzetbe kerüljenek. Ez részben kivitelezhető a kereskedelmi lehetőségek javításával a helyi önkormányzati kölcsönök és támogatások révén, valamint a helyi munkaerő értékét növelő képzési és egyéb programok ösztönzésével (*Blakely–Bradshaw*, 2002).

3.1.2. A telephelyelméletek

A *telephelyelméletek* a vállalatok telephelyválasztásával foglalkoznak, amely alapvetően meghatározza egy-egy hely sikerességét. Lényegében a gazdaság valóságos térbeli folyamatait leíró megfelelő modellt akarják megalkotni, illetve a területi egyenlőtlenségek kialakulásának okaira keresik a választ.

Az irányzat elméleti megalapozói közé sorolhatjuk a növekedési pólusok elméletét megfogalmazó *Perroux*-ot, a halmozódó hatásokkal (cumulative causation) foglalkozó *Myrdal*-t, valamint a területi egyensúly modelljét kidolgozó *Hirschman*-t. *Friedmann* a maga mag-periféria (core-periphery) modelljével szintén a telephelyelméletek sorát gazdagította.

Perroux „növekedési pólusait” az újdonságot megjelenítő ágazatok képezik. Ezek a motorikus egységek lehetnek vállalatok, vállalatcsoportok vagy teljes ágazatok, amelyek az egész gazdaságot képesek irányítani. A növekedési pólusok kooperációs kapcsolataik révén lökésszerű vagy fékező hatásokat indukálhatnak a többi gazdasági szektorban (*Dawkins*, 2003). *Perroux* cáfolja azt a klasszikus nézetet, mely szerint a növekedés átáramlik az alacsonyabb költségű helyekre. A növekedési pólusok kapcsolatba lépnek más növekedési pólusokkal, ám azok nem szükségszerűen a periférikus térségeken helyezkednek el. Ez az oka pl. annak, hogy a Szilícium-völgyben nem minden helyi közösség profitált a gyors növekedésből (*Blakely–Bradshaw*, 2002).

Myrdal szerint a gazdaságban az egyes tényezők hatásai kumulatív folyamatokat eredményeznek. Ez a magyarázat arra, hogy miért kerülnek egyes térségek előnyös helyzetbe, míg mások aránytalanul lemaradnak. A piaci folyamatok egy adott térségbe vonzzák a tőkét, a szaktudást stb., azaz létrejönnek a növekedési központok (*Lengyel–Rechnitzer*, 2004). A növekedési központok kétféle hatást váltanak ki a

többi térségre: egyrészt elszívják a növekedéshez szükséges erőforrásokat, másrészt megvalósítják – a saját expanziójuk révén – a növekedés elterjesztését is (Dawkins, 2003). Rendszerint az elszívó hatás az erősebb, de a fejlődés előrehaladtával a terjedési hatás egyre meghatározóbb szerephez juthat (Rechnitzer, 1994b). Myrdal leszögezi, hogy a piaci folyamatok kölcsönhatásai összességében növelik a térségek közötti jövedelmi különbségeket, vagyis a területi különbségek kialakulása természetes következmény (Forman, 2004).

Hirschmann Myrdal-hoz hasonló nézeteket vallott. A gazdasági növekedést előmozdító ágazatok növekedési hatásokat indukálnak a többi ágazatban, mégpedig negatív polarizációs és szivárgási hatások erejéig. A kialakuló területi egyensúlytalanság miatt agglomerációs hátrányok halmozódnak fel a gazdaságban, és ezek kiegyesülnek negatív politikai hatásokkal is, ezért megindul az a folyamat, amely egy új egyensúlyi állapotba vezet. Hirschmann szerint tehát nem jönnek létre tartós területi különbségek (Lengyel–Rechnitzer, 2004).

A telephelyelméletek egyik irányzatát képviselő *centrum-periféria modellekben* a specializálódott és magas termelékenységgel bíró városközpont kialakítja a maga „holdudvarát”, amely ellátja erőforrásokkal a központi térséget. A centrum körüli rurális térség „fejlesztése” azon a hipotézisen alapszik, hogy a város fejlődése fokozza a gazdasági jólétet a környező térségekben is (Lengyel–Rechnitzer, 2004).

Az irányzat egyik képviselője Friedmann, aki szerint a fejlődés nem más, mint innovációk sorozata. Az innovációk az ún. magrégiókba, centrumokba koncentrálnak, a többi térség pedig a periféria. Az így létrejövő centrum-periféria függőség azonban előbb-utóbb oldódik, s ez egy kiegyenlített területi fejlődéshez vezet (Rechnitzer, 1994b).

A telephelyelméleteken alapuló *vonzerő modellek* alkalmazói arra törekednek, hogy egy adott helyet vonzóvá tegyenek, pl. a külső tőkebefektetők, a turisták, a vállalkozások stb. előtt. Ennek, *a gyakorlatban a legszélesebb körben alkalmazott helyi gazdaságfejlesztési elméletnek* az az alapfeltevése, hogy a közösségek befolyásolni tudják saját helyzetüket különböző ösztönzők és támogatások bevezetése révén. A növekvő adóbevételek és a fokozódó gazdasági jólét lényegében a közösségi-magán befektetések megtérülését eredményezik (miközben a költségek a munkavállalókat és az adófizetőket terhelik) (Blakely–Bradshaw, 2002).

A *telephelyelméletek kritikája* szerint a modern technológia és a telekommunikáció alapvetően megváltoztatja az elméleti klasszikusok által felvázolt helyzetet. Sok közösség tud „városi központként” versenyezni, mivel a termékek szállítási költsége drasztikusan lecsökkent. De olyan kevésbé kézzelfogható tényezők, mint az életminőség is nagyobb jelentőséggel bírhatnak, mint a nagyobb piacból fakadó előnyök vagy a természeti erőforrások (Blakely–Bradshaw, 2002).

A *telephelyelméletek* ugyanakkor a helyi fejlesztési folyamat paramétereinek meghatározásával jó szolgálatot tettek a helyi gazdaságfejlesztési irányzat számára (a közösségeknek tisztában kell lenniük a helyi előnyeinek relatív értékével). A centrum-

periféria elméletek mind a vidékfejlesztési, mind a városfejlesztési irányzatok számára hasznosíthatóvá váltak. A gyakorlat azt igazolta, hogy a helyi fejlesztési szakemberek segíthetnek egy-egy térségnek megtalálni a saját funkciójukat a regionális gazdasági hierarchián belül. A vonzerő modellek alkalmazhatóságáról pedig „anekdotikusan” elterjedt, hogy a közösségi promóciók valóban működőképesek (*Blakely–Bradshaw*, 2002).

3.1.3. A gazdasági bázis elméletek

A gazdasági bázis elméletei abból a feltevésből indulnak ki, hogy a közösségek gazdasági növekedése közvetlenül függ a termékek és szolgáltatások külső-belső keresletétől. A helyi erőforrásokat felhasználó ágazatok munkahelyeket teremtenek és hozzájárulnak a jólét növekedéséhez. Az ezen elmélethez kötődő helyi fejlesztési stratégiákban prioritást élvez azon exportképes cégek támogatása és toborzása (az exportképtelen, vagy helyi vállalkozásokkal szemben), amelyek nemzeti vagy nemzetközi piaccal rendelkeznek (*Lengyel*, 2004; EDA 2006; *Chapin*, 2003).

A gazdasági bázis elméletek egyik irányzatát képezik a *termékéletciklus-elméletek* (*Vernon, Markusen*), amelyek a termékek forgalmazására jellemző szakaszok elkülönítéséhez kötődően mutatják be egy-egy régió fejlődési folyamatát, mégpedig a térségekre jellemző termékstruktúra és a hozzájuk kapcsolódó vállalkozói struktúra (fiatal, innovatív versus tömegtermelő, „előregedett” vállalkozások) áttekintése révén (*Rechnitzer*, 1994a).

Az *új piacok elmélete*, a gazdasági bázis elméleteken alapulva azt feltételezi, hogy a lepusztult városnegyedek és a rurális térségek értékes, de kihasználatlan piaci lehetőségekkel rendelkeznek. A befektetőket ugyanakkor elriasztja a letelepedéstől a túl alacsonynak vélt profit és a túl súlyosnak ítélt közbiztonsági helyzet. Ám az általános gazdasági növekedés hatására ezekben a fejletlen térségekben is csökken a bűnözés és nő a foglalkoztatás, valamint az Internet is hozzájárul a területi különbségek csökkenéséhez. Az új piacok elmélete tehát úgy tekint a gettókra és a fejletlen rurális térségekre, mint a gazdasági lehetőségek tárházaira, ezért új befektetésekre, valamint új támogatási formákra van szükség ezekben a térségekben (*Blakely–Bradshaw*, 2002; *Chapin*, 2003).

A gazdasági bázis modellek kritikájaként megfogalmazható az a kétely, hogy az exportorientált vállalkozások több munkahelyet teremtenek, mint a helyi szolgáltatók vagy termelők, a munkahelyteremtés mértéke ugyanis a szektortól függ, nem az exportképességtől. Ráadásul az exportorientált cégek és dolgozóik ellátására automatikusan létrejönnek a helyi szolgáltató, termelő cégek. A modell gyengesége még, hogy a belső szükségletek helyett a külső keresletre támaszkodik, így túlbuzgó alkalmazása deformálhatja a gazdaságot, mivel az a külső piaci hatások játékszerévé válhat (*Blakely–Bradshaw*, 2002).

A gazdasági bázis modell ugyanakkor segítségünkre lehet a stabil helyi gazdaság megteremtéséhez szükséges ágazati összetétel meghatározásában (*Chapin, 2003*).

3.1.4. A helyi gazdaságfejlesztés általános elmélete

A fent felvázolt fejlődési elméletek nem alkalmasak a helyi gazdasági fejlődés pontos leírására, bemutatására, így *Blakely és Bradshaw (2002)* megalkotta az említett koncepciók szintézisét, kihangsúlyozva az elhelyezkedés, a vállalkozói bázis, a humán és a közösségi erőforrások szerepét (8. táblázat).

8. táblázat

A helyi gazdaságfejlesztés tényezőinek újradefiniálása

Tényezők	Hagyományos felfogás	Új koncepció
Elhelyezkedés	A fizikai elhelyezkedés (a természeti erőforrások, a piacok, a közlekedési hálózatok közelsége) bővíti a gazdasági lehetőségeket.	A minőségi környezet és az erős helyi kapacitás hozzájárulhat a gazdasági növekedéshez.
Vállalkozói bázis	Az exportorientált ágazatok és vállalkozások munkahelyeket teremtenek és gazdagítják a helyi üzleti életet.	A versenyképes ágazatok regionális hálózatokba szerveződött klaszterei a növekedés és a jövedelemszerzés „forrásai” lehetnek.
Humán erőforrások	A több vállalkozás több munkahelyet teremt, még akkor is, ha mindezt a minimálbér alkalmazása mellett teszi.	Az átfogó készségfejlesztés és a technológiai innováció minőségi munkahelyek megteremtéséhez és magasabb munkabérekhez vezet.
Közösségi erőforrások	Az üzletorientált célszervezetek hozzájárulhatnak a gazdasági lehetőségek kibővüléséhez.	A különféle közösségi szervezetek együttműködése szükséges a versenyképes ágazatok támogatásához, a helyi fejlődés elősegítéséhez.

Forrás: Blakely–Bradshaw, 2002. p. 67.

A 8. táblázatban összegzett új, helyi gazdaságfejlesztési elméleti és fogalmi rendszer a 3. táblázatban bemutatott harmadik fejlődési szakaszú politikai megközelítés alaptéziseire építkezik. A hagyományos felfogáshoz képest jelentősen módosult a gazdasági fejlődést meghatározó tényezők szerepe.

Napjainkban a technológiai fejlődés miatt megváltozott a telephely tradicionális felfogása. Már nem a fejlődést meghatározó legfőbb tényező, mivel a vállalkozások már nem annyira kötődnek egy adott telephelyhez, mint korábban – főként mivel lecsökkent a természeti erőforrásoktól való függésük, és a sokkal mobilabb tudás lett a kritikus inputtényezőjük (*Mezei, 2001*). Tudjuk, hogy a vállalkozások számára értéket képez az a hely, ahol a társadalmi, fizikai és intézményi tényezők olyan minőségi környezetet hoznak létre, ahol lehet élni és vállalkozni. *Elavulttá vált tehát az a*

nézet, hogy a hozzáférés és a pici rendszerek meghatározzák a helyi gazdaság életképességét. A hangsúly a vonzó környezetben van (Faragó, 2004).

Az új gazdasági környezet megköveteli, hogy az egyedi vállalkozói támogatásokat felváltsa a vállalkozói hálózatok, klaszterek segítése, mégpedig úgy, hogy azok megállják a helyüket a globális versenyben. A koncepció azon a hipotézisen alapszik, hogy *a vállalkozások versenyképességét növeli a munkaerő általános szakképzettsége*, tehát fontos az oktatási-képzési intézmények és a vállalkozások szoros kapcsolata, valamint a K+F helyzete (Grosz, 2000)

A humán erőforrások központi szerepe ebben az új koncepcióban nem véletlen: a gazdasági változások negatívan érintették a helyi munkaerőpiacot, hiszen a helyi előnyöket elvesztő térségekből könnyen és gyorsan kivonulhattak a vállalkozások, ami a jóval kevésbé mobil munkaerőpiacon tartós egyensúlytalansághoz vezethetett.

Tanulság az is, hogy az új feltételek mellett a helyi gazdaságfejlesztési stratégiák már nem alapozhatnak csupán egyetlen helyi erőforrás fejlesztésére, hanem általában a helyi erőforrások összességének megőrzésére, fejlesztésére kell koncentrálniuk – a fenntarthatóság kritériumait is figyelembe véve. A folyamatosan változó környezetben nem lehet tudni, hogy mely erőforrásokra lesz szükség a jövőben. A legjobb stratégia – éppen ezért – *a humán erőforrás fejlesztése*, hiszen a képzett munkaerő képes lehet a szaktudása alakításával és kamatoztatásával a rugalmasan változó helyi piac igényeihez alkalmazkodni. Nem véletlenül vált tehát a humán tőke fejlesztése *a helyi gazdaságfejlesztés központi elemévé*.

Az ír példa a bizonyíték rá, hogy a megfelelő általános, középfokú képzettség és nyelvismeret jó alap lehet a működő tőke vonzásához, illetve a meglévő gazdasági bázis háttértámogatásához (Horváth, 1998). A fejlődés mozgatórugóját képező *innovációk* keletkezési és fogadási feltételeit azonban a helyi K+F-bázis milyensége és nagyságrendje is meghatározza. Ez pedig jórészt a felsőfokú képzés milyenségétől, összetételétől, versenyképességétől és elterjedtségétől függ. Az *oktatáspolitiká* tehát a helyi és a központi politika kiemelten kezelt részét kell képezze.

Míg a hagyományos gazdaságfejlesztési felfogás esetében egy üzleti szervezet képviselte a vállalkozások érdekeit, az új megközelítésben számtalan szervezet képvisel különféle érdekeket. A fejlődés eléréséhez az *együttműködésükre* van szükség (Bennett–Krebs, 1991; Felbinger–Robey, 2001; Syrett, 1997; Pálné Kovács, 2004).

Összegezve az új koncepció lényegét, elmondható, hogy a jelenlegi gazdasági környezetben a vállalkozások és a munkahelyek sima expanziója nem eredményezi automatikusan a jólét növekedését. Mivel a fejlesztési tevékenység során kapcsolatba kerülünk a hellyel és az emberekkel egyaránt, ezért *a helyi gazdaságfejlesztés egy olyan folyamat, amely során a meglévő humán és természeti erőforrások maximális kihasználása mellett történik meg a munkahelyek teremtése és a jólét fokozása* (Blakely–Bradshaw, 2002).

3.2. Beavatkozás versus be nem avatkozás

Ebben a fejezetben bemutatjuk, hogy nemcsak az elméleti közgazdászok körében vitatott kérdés a *helyi gazdaság életébe történő beavatkozások* létjogosultsága, de a gyakorlati szakemberek és a helyi gazdaságfejlesztési terület kutatói sem tudnak megegyezni a kérdést illetően.

A nemzetközi gazdaságfejlesztési gyakorlat ugyanakkor azt mutatja, hogy a helyi szereplők figyelmen kívül hagyják ezt az elméleti vitát és többségben a beavatkozás mellett döntenek, nyilván azt feltételezve, hogy az sikeres és hatékony lesz, valamint a helyi közösség céljait és érdekeit szolgálja majd.

Péteri Gábor (1994) szerint a helyi szintnek nincs lényeges befolyása sem a gazdasági folyamatokra, sem pedig a jövedelem-újraelosztásra, ennek ellenére, a piaci kudarcok gyakoriságának, negatív hatásának csökkentése, az externáliák elismertetése és a helyi bevételek növelése érdekében általában megkísérlik a beavatkozásokat, azaz aktív szerepet vállalnak a helyi gazdaság fejlesztésében.

Ugyanezt erősítette meg Horváth M. Tamás is (2002), aki szerint a legújabb vizsgálatok azt jelzik, hogy a legtöbb esetben a helyi önkormányzat már nem csak passzív szemlélője az eseményeknek, hanem aktív résztvevője a kedvező helyi erőforrás-felhasználás kialakításának. A helyi önkormányzatok helyi gazdaságfejlesztési szerepvállalása tehát már nem egyedi dolog Magyarországon sem.

Elképzelhető, hogy ennek a „bevállalás” magatartásnak a hátterében pont az áll, hogy a helyi gazdaságfejlesztési beavatkozások értékelése még gyerekcipőben jár (ld. 2.3.3. alfejezet). Egyértelmű, hogy a települések, térségek részéről nehéz elfogadni a vesztes pozíció tényét, s ha azt látják, hogy a központi kormány tehetetlen, logikus lépésként saját kezükbe veszik az irányítást (ha tehetik).

A háttérben azonban ott van, hogy a helyi gazdaságfejlesztési ambíciók sokkal erősebbek, mint a tényleges helyi mozgástér és eszközrendszer (Pickvance–Preteceille, 1990. idézi: Pálné Kovács, 2004. p. 20.)³⁷.

A továbbiakban a helyi gazdaságfejlesztési beavatkozások körüli vitát vázoljuk fel.

3.2.1. Érvek a beavatkozás mellett

A beavatkozások létjogosultsága mellett voksolók közül többen (Faragó, 2004; Lengyel–Rechnitzer, 2000; Enyedi, 1997); úgy vélik, hogy a (városok, régiók) *települések versenye* (makrogazdasági szinten) *nem zérusösszegű játék*, vagyis az egyik helyen megvalósuló beruházás, munkahelyteremtés nem jár feltétlenül negatív következményekkel más térségekben (pl. kivonuló vállalkozás, túlkínálat a helyi munkaerő-

³⁷ Pickvance, C.–Preteceille, E. (eds.) 1990: *State restructuring and local power*. London and New York, Pinter Publisher.

rőpiacon). A beavatkozások végrehajtásakor nem egy makroszintű újraelosztásról van szó, így elképzelhető, hogy a munkaerő alacsony mobilitási hajlandósága miatt, illetve a helyi „rejtett”, a globális és nemzetgazdasági felhasználásból kimaradó erőforrások kiaknázása révén tényleges gazdasági növekedés következik be a helyi gazdaságfejlesztési erőfeszítések következtében.

Faragó (2004) ugyanakkor *korlátozott beavatkozási lehetőségről* beszél. Véleménye szerint a globalizáció árnyékában már a központi kormányok piaci beavatkozását is meg lehet kérdőjelezni, hiszen a lényeges gazdasági döntésekre nincs befolyásuk. Ám a globalizáció nem fedi le a teljes teret, így azokban a résekben, ahová nem tud beférkőzni lehetőség van helyi, regionális beavatkozások sikeres lebonyolítására. Ilyen beavatkozási területek lehetnek a szabad piac működése miatt, önhibájukon kívül hátrányos helyzetbe kerülő közösségek, csoportok, társadalmi rétegek átmeneti megsegítése (pl. közmunkaprogramok szervezése a megváltozott munkaképességűek munkaerő-piaci problémáinak kezelésére).

A helyi beavatkozások tehát csak akkor szükségesek, ha a piac nem működik jól, és akkor is csak szelektív módon, jól lehatárolt célterületekhez kötődően lehet végrehajtani (*Faragó, 2004*). Ez a szemlélet lényegében visszatükröződik az EU támogatáspolitikáján is, vagyis uralkodó nézetnek számít Európában. Ebbe az uniós támogatási rendszerbe a helyi gazdaságfejlesztési kezdeményezések is beleférnek vagy a közösségi kezdeményezések (LEADER), vagy a nemzeti fejlesztési tervbe integrált önálló (pl. Írország Városi és vidéki helyi gazdaságfejlesztés c. programja 1994–99 között) vagy részben önálló helyi gazdaságfejlesztési programok révén (*Horváth, 2001*).

Bár *Levy (1992)* számos érvet felvonultatott a közvetlen vállalkozói támogatások ellen, azok hatékonyságcsökkentő volta miatt, mégis elismeri, hogy a fokozott települési marketingtevékenység segítségével tökéletesíthető a piaci működés, ezáltal növelhető a makrogazdasági hatékonyság. A tökéletesen hatékony piachoz tökéletes információk kellenének. Minél több helymarketing-kiadvány lát napvilágot, a telep-helyválasztó cégek annál jobban informálódhatnak a döntéshozatal előtt.

Levy (1992) további nehezen mérhető és kimutatható pozitív hatást is felsorol a helyi gazdaságfejlesztés keretében lezajló támogatások kapcsán. Az általa felvázolt fiskális hatások mindegyikéről feltételezhető, hogy valamely helyi szereplőnek hasznot hoz.

- A támogatás hatásaként a vállalkozás képes a termelési költségeit leszorítani.
- Az alacsonyabb áron megvásárolható termék az állampolgárok számára jelent hasznot.
- Amennyiben a profit növekményeként jelenik meg a támogatás hatása, annak haszonélvezői a részvényesek lehetnek.
- Ha közszolgáltató vállalat jut a támogatáshoz, az állampolgárok – elméletileg – alacsonyabb díjat fizethetnek a szolgáltatásokért.

Bartik (1996) szerint nem kérdéses a helyi beavatkozások létjogosultsága – az empirikus kutatások ugyanis egyértelműen igazolják azt. Kimutatható például a helyi és a központi adók kedvezményeinek (mérsékelt, de) pozitív hatása a telephely-választási döntésekre. A kutatások igazolták azt is, hogy a helyi foglalkoztatás bővülése szignifikáns hatással van a helyi keresetekre. E munkahelyteremtésnek azonban a költségeit is a helyi lakosság viseli, így tényleges pozitív eredményt a magas munkanélküliséggel küzdő térségekben lehet kimutatni, ahol kvalifikált, jól fizetett munkahelyeket teremtő programok futnak, amelyek előnyeit döntően a helyiek élvezik.

King és *Pierre* (1990) úgy véli, hogy a helyi önkormányzatok a vonzó helyi környezet, a hatékony infrastrukturális és közszolgáltatási rendszer, valamint a megfelelő közbiztonság garantálásával szignifikáns indirekt hatást fejthetnek ki a helyi gazdaságra.

3.2.2. Érvék a beavatkozás ellen

A fent említett kutatókkal szembehelyezkedve, vannak, akik a településversenyt *zéróösszegű játéknak* tekintik. Saját empirikus kutatásaik alapján *Dunford* (1994) és *Cheshire* (1990) például ide sorolható (*Timár*, 2003)³⁸, de az ún. statikus gazdasági elméletek képviselői – pl. *Molotch* (1982); *Schultz* és *Harris* (1965) – is ide tartoznak (*Faragó*, 1990)³⁹. Ebben a felfogásban tehát – makrogazdasági szinten nézve – a helyi beavatkozások nem feltétlenül sikeresek. Például az egyik helyre befektető vállalkozás máshonnan vonja el a lehetőséget, vagy egy áttelepülő nagyvállalat óriási veszteséget jelent a korábbi telephely-település számára stb.

King (1990) a helyi adókedvezmények tömeges alkalmazásának negatív makrogazdasági hatásaira hívja fel a figyelmet. Véleménye szerint az Egyesült Államokban már az 1980-as, 90-es években kimutatható volt a helyi kedvezmények miatti aggregát veszteség. *Bennet* és *Krebs* (1991) az adókedvezmények kapcsán a zéróösszegű játékra mint jelenségre utal – a német és az amerikai gyakorlat alapján. Ráadásul el kell ismerni, hogy a nagyobb helyi adóbevételek magasabb színvonalú helyi szolgáltatásokat eredményeznek (*Bennett–Krebs*, 1991; *Bartik*, 1991. idézi: *Blakely–Bradshaw*, 1999. p. 235.)⁴⁰.

³⁸ Cheshire, P. 1990: Explanation the recent Performance of the European Community's Major Urban Regions. – *Urban Studies*. 3. pp. 311–333.

Dunford, M. 1994: Winners and losers: the new map of economic inequality in the European Union. – *European Urban and Regional Studies*. 2. pp. 95–114.

³⁹ Molotch, H. 1982: The City as a Growth Machine. Toward a political Economy of Place. – *American Journal of Sociology*. 2. pp. 309–332.

Schultz, W.J.–Harris, C.L. 1965: *American Public Finance*.

⁴⁰ Bartik, T. 1991: *Who benefits from state and local economic development policies?* Kalamazoo, Upjohn Institute.

Wallerstein⁴¹ szerint „a globális gazdaság nyomása alatt a helyi közösségek egyet tehetnek csak – alkalmazkodnak” (idézi: G. Fekete, 2001a. p.12.).

Levy (1992) a helyi beavatkozások (USA) gyakorlatát vizsgálva felhívja a figyelmet e tevékenység piactorzító hatására: a vállalkozások a támogatások miatt esetenként ott termelnek, és abban az ágazatban ragadnak, ahol rendes, piaci körülmények között azt nem tennék, így ez *hatékonyságcsökkentő* lehet.

Jasinowski (1973)⁴² csökkenő fogyasztói elégedettségről és visszaeső termelékenységről beszél, mert az adókedvezmények miatt a vállalkozások olyan módon termelnek, ahogyan azt egyébként nem tennék, s ez kihatással van a fogyasztók viselkedésére is (idézi: Levy, 1992. p. 56.).

Haynes és társai (1997) a rövid távú szemlélet által generált helyi gazdaságfejlesztési beavatkozások hosszú távú költségeivel foglalkozik, amely például akkor jelentkezhet, ha a helyi politika egy versenyképtelen iparágba investál a munkahelyek megmentése érdekében.

Levy saját kutatása során bemutatta, hogy a legtöbb, a témával foglalkozó szakíró szerint a helyi önkormányzati támogatásoknak nincs jelentős hatásuk a telephely-választási döntésekre. Lényegesen nagyobb szerep jut a piaci korlátoknak vagy a munkaerő minőségének. Az 1990-es évek elején a legfontosabb döntési tényező a letelepülő amerikai vállalatok számára a munkaerő rendelkezésre állása, megfelelő minősége és képezhetősége (Levy, 1992). Hasonló marginális hatásokról beszél Bennett (2000) a nagy-britanniai helyi önkormányzati gazdaságfejlesztési beavatkozások kapcsán, Syrett (1995) pedig a munkahelyteremtést célzó helyi beavatkozásokhoz kötődően.

Rubin (1986) felvonultat kutatókat (Ambrosium, 1985; Kale, 1984. p. 364.)⁴³, akik szintén úgy vélik, hogy *a közösségi támogatásoknak csak marginális hatásuk lehet*. Rubin szerint ráadásul a helyi gazdaság fejlődését és a telephelyválasztást befolyásoló tényezők közül jó néhányra a közösségi beavatkozásoknak egyáltalán nincs hatásuk, a közhivatalok mégis abban a szerepben tetszelegnek, hogy van. Megint mások (Bluestone–Harrison, 1982; Fainstein et al. 1983; Pascarella–Raymond, 1982; Reich, 1982; Smith, 1984. idézi: Rubin, 1986. p. 364.)⁴⁴ ezeket az ösztönzőket a vál-

⁴¹ Idézi: Terlouw, C.P. 1989: World-system theory and regional geography. A preliminary exploration of the context of regional geography. – *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*. 4.

⁴² Jasinowski, J.J. 1973: The economics of federal subsidy program. In Harriss, L.C. (ed.): *Government Spending and Land Values*. Madison, WI. University of Wisconsin Press. pp. 3–18.

⁴³ Ambrosium, M. 1985: Olson's Thesis and Economic Growth in the States: The Role of Interest Group Strength in State economic Development Policymaking. 1969–1980. Paper presented at the Midwest Political Science Association. Chicago, April.

Kale, S. 1984: U.S. Industrial Development Incentives and Manufacturing Growth During the 1970s. – *Growth and Change*. 16. pp. 26–34.

⁴⁴ Bluestone, B.–Harrison, B. 1982: *The Deindustrialization of America: Plant Closings, Community Abandonment, and the Dismantling of Basic Industry*. New York, Basic Books.

Fainstein, S.–Fainstein, N.–Hill, R.–Judd, D.–Smith, M. 1983: *Restructuring the City: The Political Economy of Urban Redevelopment*. New York, Longman.

Pascarella, T.–Raymond, R. 1982: Buying Bonds for Business: An Evaluation of the Industrial Revenue Bond Program. – *Urban Affairs Quarterly*. 1. pp. 73–90.

lalkozások felé irányuló transzfereknek tekintik, amelyek kevés hasznot hoznak a közösség számára.

Moore (1990) szerint a helyi beavatkozások kivitelezéséhez, a tényleges hatások kiváltásához a helyi önkormányzatok kevés erőforrással rendelkeznek, és túlságosan kis súlyt képviselnek akár a helyi piacokhoz képest is. Ráadásul olyan bürokratikus és gazdasági kényszer nehezedik rájuk, amely megkérdőjelezi a helyi kezdeményezések „szabadságát”. Összességében tehát a helyi önkormányzatok alig tehetnek többet, minthogy meghatározzák a helyi fejlesztések célkitűzéseit (Grochowski, 1997. idézi: Kaczmarek–Young, 2000. p. 54.)⁴⁵.

Nehezen kimutatható torzító, így negatív hatása lehet a támogatások révén letelepített vállalkozásoknak a helyi önkormányzatok tervezési gyakorlatára. Amennyiben egy jelentős cég megtartása a cél a település, a térség számára, kisebb vagy nagyobb mértékben az adott cég igényei fogják vezetni a helyi tervezők kezét (Levy, 1992).

A telephelyválasztó cégek, erősebb alkupozíciójuk révén, időnként maguk alakítják a helyi „lehetőségeket”. Hardy (1998, idézi: Kaczmarek–Young, 2000. p. 54.)⁴⁶ Lengyelországra vonatkozóan hoz fel ilyen példákat.

Negatív tényező az is, hogy a helyi gazdaság működésébe beavatkozó helyi önkormányzat óriási kockázatot vállal, hiszen normális esetben a létrehozott infrastruktúra konvertálhatósága, későbbi forgalomképessége a vállalkozó kockázatát képezi, ám ha az önkormányzat hozza létre a piacképtelen infrastruktúrát, akkor ennek következményeit is ő viseli (Levy, 1992).

3.2.3. Állásfoglalás

A helyi gazdaságfejlesztés folyamatának megértésével foglalkozó szakírók láthatóan meggyőző érveket tudnak felmutatni mind a helyi beavatkozások mellett, mind pedig azok ellen. Áttekintve ezeket tényleg nehéz állást foglalni, ám mégis megteesszük.

A beavatkozások létjogosultsága mellett voksolunk. Indokaink a következők:

- A jelenlegi nemzetközi gazdaságpolitikai gyakorlat egyértelműen a helyi gazdaságfejlesztés mellett döntött.
- A helyi gazdaságfejlesztési beavatkozások értékelése még gyerekcipőben jár, így nem tud komoly érveket felmutatni a kezdeményezések ellen.
- A közgazdasági elméleti modellek nagyon sok korlátozó feltétellel dolgoznak, így lényegében nem tudják leírni a valós folyamatokat. Az ezen elméletekre alapozó ellenzők véleményét fenntartásokkal kezeljük.

Reich, R. 1983: *The Next American Frontier*. New York, Times Books.

Smith, M. (ed.) 1984: *Cities in Transformation: Class, Capital and the State*. Beverly Hills, Sage.

⁴⁵ Grochowski, M. 1997: Public administration reform: an incentive for local transformation? – *Environment and Planning. C: Government and Policy*. 2. pp. 209–218.

⁴⁶ Hardy, J. 1998: Chateaus in the desert? Transnationals, corporate strategy and locality in Wrocław. – *Regional Studies*. 7. pp. 639–652.

Nézetünkhöz *Faragó László* korlátozott beavatkozási lehetőségekről vallott véleménye áll legközelebb. Úgy véljük, hogy *vannak olyan körülmények, olyan helyzetek, amikor egy arra alkalmas helyi szereplő sikeresen beavatkozhat a helyi folyamatokba*. Tipikusan ilyen szituáció például a helyi munkaerő-piaci problémák kezelése, nem véletlenül szerepel ez a leggyakrabban a helyi gazdaságfejlesztési célkitűzések között.

Ugyanakkor továbbra is kutatási feladatnak tekintjük olyan újabb elemzések, vizsgálatok lefolytatását, amelyek támogatják a beavatkozás/be nem avatkozás kérdés eldöntését, a beavatkozás leghatékonyabb módjának megtalálását, a hatékony finanszírozási, együttműködési struktúrák kialakítását, és még folytathatnánk a sort.

A továbbiakban tehát számtalan kutatási feladatot megfogalmazhatnánk, ám az eredeti célkitűzésünknel maradva a nemzetközi beavatkozási „trendeket” áttekintve a tipikus gazdaságfejlesztési eszközöket azonosítjuk. E trendekkel és eszközökkel fogjuk később a hazai gyakorlatot összevetni.

3.3. Beavatkozás, de hogyan?

A helyi gazdaságfejlesztési beavatkozások iránya és a fejlesztő szervezet által választott stratégia több tényezőtől függ egyszerre. A 2. ábrán szemléltetett fejlesztési folyamat során a fejlesztési célok definiálása után dönti el a fejlesztést irányító szervezet, hogy a felhasználható eszközök és a rendelkezésre álló erőforrások, valamint a helyi körülmények (környezet) ismeretében milyen beavatkozási stratégiát választ.

Amint már említettük, a célok közül a „legnépszerűbb” a munkahelyteremtés, de a kitűzött célok között szerepelhet még az életminőség javítása, a megfelelő élettér, lakó- és vállalkozói környezet biztosítása, a fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtése és még sorolhatnánk tovább.

Az, hogy milyen módon akarnak a fejlesztő szervezetek a cél elérése érdekében beavatkozni, azaz milyen stratégiát választanak a helyi környezeten, a szabályozási háttéren, a rendelkezésre álló eszközrendszeren és erőforrásokon kívül függ még az elfogadott és a kiválasztott helyi gazdaságfejlesztési faktoroktól, illetve a többi fejlesztő szervezet, a „versenytársak” által alkalmazott stratégiától.

3.3.1. Helyi gazdaságfejlesztési faktorok

A *gazdaságfejlesztési faktorok* meghatározásával lényegében azt definiáljuk, hogy mely tényezők változtatásával, fejlesztésével tudjuk a célkitűzéseinket támogatni. Lássunk néhány véleményt a lehetséges hatótényezőkről és azok csoportosításáról.

Bennett öt fő faktorcsoportot képezett az angol helyi gazdaságfejlesztési gyakorlat tanulmányozása során. Szerinte ezen öt tényező erősítésével kell a helyi politikának szerepet vállalnia a helyi gazdaság élénkítésében:

- Telephely, infrastruktúra és telek biztosítás.
- Tőkeképződés és beruházás.
- Innováció, vállalkozások és technológiai változás.
- Humán erőforrások, a munkaerő képzettsége és megfelelő szociális háttér.
- Az intézményi hálózat fejlődése (*Bennett, 2000*).

A fenti tényezők mindegyike hozzájárul a helyi gazdaságfejlesztés sikeréhez, ám a tényezők megfelelő kombinációja és az azokat birtokló szereplők együttműködése is fontos előfeltétel lesz (*Bennett–Krebs, 1991*).

D’Arcy és Guissani (1996) a következő, a fentiekhez nagyon hasonló helyi gazdaságfejlesztési faktorokat azonosította:

- helyi vállalkozások;
- társadalmi háttér;
- innovatív miliő;
- rugalmasság és
- intézményi struktúra.

Wong (1996, 1998, 2002) összegyűjtve és elemezve a helyi gazdaságfejlesztéssel foglalkozó amerikai és európai szakirodalom (*1. melléklet*) megállapításait, 11 helyi gazdaságfejlesztési alapfaktort határozott meg (*9. táblázat*). A tényezők meghatározásához hat fő *helyi gazdaságfejlesztési irányzat* képviselőinek definícióit és megközelítéseit hasonlította össze. Ezen irányzatok kulcsterületei a következők voltak:

1. helyi gazdaságfejlesztési indikátorok,
2. helyi gazdaságfejlesztés,
3. a fejlett technológia letelepülése,
4. a külföldi tőke telephelyválasztása,
5. infrastruktúrafejlesztés,
6. életminőség.

Wong csoportosítása szerint tehát, e hat helyi gazdaságfejlesztési irányzat különíthető el élesen, mégpedig a helyi gazdasági fejlődésre hatást kifejtő tényezők eltérő azonosítása alapján.

9. táblázat

A helyi gazdaságfejlesztési faktorok és azok megjelenése a szakirodalomban (1. melléklet)

	Telepítési tényezők	Fizikai tényezők	Infrastruktúra	Humán erőforrások	Pénzügyi helyzet és tőkepiac	Technológia és tudás	Ipari szerkezet	Életminőség	Intézményi kapacitás	Üzleti kultúra	Közösségi identitás és imázs
1. HGF indikátorok											
Ameritrust/SRI, 1986				*	*	*				*	
CURDS, 1988	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
CFED, 1991			*	*	*	*	*	*	*	*	
Coombes et al., 1992	*	*	*	*	*	*	*	*		*	*
PIEDA, 1995	*		*	*	*	*		*	*		*
2. HGF											
Bennett–Krebs, 1991	*	*	*	*	*	*			*	*	
Blakely, 1994	*	*		*			*				*
Cheshire, 1995	*	*	*	*			*	*			
Cook–Morgan, 1993				*		*		*	*	*	
Doeringer et al., 1987				*			*	*	*		
Eisenschitz–Gough, 1993		*		*	*	*		*			
Gottmann–Harper, 1990	*		*	*	*		*	*			
Herschel, 1995		*	*	*		*			*		*
Jensen–Buttler, 1995	*		*	*		*		*	*	*	
3. High-tech											
Begg–Cameron, 1988	*	*	*	*		*		*			
Malecki–Bradbury, 1992	*		*		*	*	*	*		*	*
Markusen, 1986			*		*	*	*	*			*
Premus, 1982	*	*	*	*		*		*	*		*
4. Külföldi tőke											
Debbage–Rees, 1991	*			*	*	*					
Johnson–Rasker, 1995						*		*	*		
NEI, 1992	*		*	*				*	*		
Taylor, 1993	*	*	*	*				*	*		
5. Infrastruktúra											
Beihl, 1986			*					*			
Diamond–Spence, 1989			*			*		*			
Frey, 1979			*	*				*			
Herman et al., 1988	*		*	*		*	*	*			
6. Életminőség											
Rogerson et al., 1989				*				*			*
Grayson–Young, 1994								*			
Boyer–Savageau, 1985			*				*	*			
Landis–Sawicki, 1988			*				*	*			*

Forrás: Wong, 1998. p. 709.

A 11 alapfaktor jelentése (Wong, 2002):

Hét tradicionális gazdaságfejlesztési faktorról⁴⁷ beszélhetünk:

- Telepítési tényezők (a térség külső adottságai, a hozzáférés azokhoz az előnyökhöz, amelyek a térség más területekkel kialakított termelési és fogyasztási kapcsolataiból származnak pl. a piacok, a beszállítók, a jelentősebb üzleti központok jelenléte).
- Fizikai tényezők (természeti értékek és egyéb – nem humán – helyi erőforrások elérhetősége, azok költségei).
- Infrastruktúra (fizikai eszközök, humán, társadalmi és kulturális infrastruktúra).
- Humán erőforrások (demográfiai struktúra, képességek, minőség, attitűd és költségek).
- Pénzügyi helyzet és tőkepiac (befektetések, saját források, hitellehetőségek).
- Technológia és tudás (innováció, K+F, know-how, technológiai szerkezet).
- Ipari szerkezet (iparági struktúra).

További négy „szoft” tényező is bekerült az alapfaktorok közé:

- Életminőség (vonzó lakóhely, ahol meghatározó a természeti és az épített környezet minősége, a mindennapi élet kényelme és költségei).
- Intézményi kapacitás (koherens helyi politikák, a helyi gazdaságfejlesztési tevékenységeket támogató helyi együttműködések).
- Üzleti környezet (helyi vállalkozók, helyi vállalkozói aktivitás, mint például a vállalkozások elindításának képessége, vagy az innovációk létrehozásának és adaptálásának képessége).
- Közösségi identitás és imázs (a helyi lakosok közösségi együttműködésekben való részvételi hajlandósága és szociális érzékenysége, a lakosság hozzáállása a gazdasági fejlődéshez, a hely imázsa).

A szoft tényezők jelentőségét illetően eléggé megosztott a szakirodalom. Az elméleti és az empirikus kutatások kevésbé megalapozottak, mint a tradicionális tényezők esetében. Az ok-okozati összefüggés a tényezők és a helyi gazdaságfejlesztési folyamat között ugyanis nem egyértelmű. Szintén e „megfoghatatlan” faktorok megértését nehezíti az a tény, hogy a hatásuk sem mérhető (Wong, 2002).

Wong (1998) kimutatta, hogy *a különböző faktorok hozzájárulása a helyi gazdaság fejlődéséhez erősen függ a körülményektől*, és mivel nincs egyértelmű összefüggés, így további empirikus kutatásokat igényel e kettő közötti kapcsolat feltárása.⁴⁸

A helyi sajátosságokhoz illeszkedő, sikeresen alakítható tényezők azonosítása tehát nem is olyan egyszerű feladat. A beavatkozáshoz azonban nem elegendő a megfelelőnek vélt tényezőt, tényezőket kiválasztani, hanem a kitűzött célokhoz illeszke-

⁴⁷ A tradicionális faktorok közé azok kerültek be, amelyek az elméleti kutatásokban (pl. a neoklasszikus elméletek, a telephelyelméletek) is megjelentek.

⁴⁸ Nagy-Britannia két régiójára le is folytatta ezt a vizsgálatot, melynek eredményeként megállapította, hogy a tradicionális faktoroknak sokkal meghatározóbb szerep jut a helyi gazdasági fejlődés befolyásolásában, mint a szoft tényezőknek (Wong, 1998)

dő tényezőkombinációt és eszközrendszert kell megtalálni, azaz stratégiát kell alkotni.

3.3.2. Helyi gazdaságfejlesztési stratégiák

Elsőként lássuk, hogy milyen gazdaságfejlesztési stratégiák alakultak ki az elmúlt évtizedekben. A világgazdaság fejlődése természetesen nyomot hagyott a helyi szintű beavatkozási stratégiákon is. Az idők során több stratégia meghaladottá vált (pl. ma már nem az ipartelepítés a biztos siker kulcsa), de változott a helyi gazdaságfejlesztés szerepe, értelmezése is, illetve újabb és újabb szereplők jelentek meg a fejlesztések kivitelezése során (4. táblázat).

Savitch és Kantor (2003) európai és amerikai városok harmincéves gyakorlatát áttekintve négy helyi gazdaságfejlesztési stratégiát azonosított.

Ezek:

- a növekedésorientált stratégia,
- a közösségfejlesztési stratégia,
- a regionalizmus kihangsúlyozása és
- a nemzeti várospolitikák alkalmazása.

Míg az első stratégia a gazdasági növekedés elősegítését célozza a költség-haszonelemzés segítségével, a másik három tulajdonképpen a helyi politikai intézmények átszervezését szeretné – különböző területi dimenziók mentén.

Ezzel a csoportosítással a kutatók lényegében kiküszöbölték az időbeliség kérdését, hiszen egy csoportba sorolták az időben egymást váltó lehetőségeket (pl. költségcsökkentés, klaszterek támogatása). Ugyanakkor el kell ismerni, hogy e beavatkozási típusok tényleg egymás mellett élnek, mivel az egyes országok eltérő fejlődési szakaszokban vannak (az angolszász országokban sokkal hamarabb terjedt el a helyi gazdaságfejlesztés gyakorlata, mint pl. Közép-Kelet-Európában), eltérő központi gazdaságpolitikát folytathatnak (pl. Svédországban – bizonyos keretek között – megengedett a közvetlen vállalkozói támogatás, míg Németországban ez tilos), és a különböző problémákkal küzdő térségek valóban eltérő beavatkozásokat igényelnek.

A *Savitch–Kantor*-féle csoportosítás *növekedésorientált stratégiájához* sorolhatók a klasszikus költségcsökkentési önkormányzati akciók, a klaszterképződést elősegítő beavatkozások, a vonzerőt helymarketinggel növelő erőfeszítések, a hely „kellemességét” és szolgáltatásait kihangsúlyozó stratégiák, a résmarketingre építő elképzelések valamint a hatékonysági és deregulációs politikák.

A *közösségfejlesztési stratégia* alkalmazásával a város (a település) fogékonyabb lesz a szűkebb térség innovációira, segítségével biztosítható a társadalmi tőke építése, és az önmagára támaszkodás révén növekedhet a település gazdasági rugalmassága.

A *regionalizmus* koncepciója elősegítheti a horizontális, kormányközi kapcsolatokat és a többi helyi önkormányzattal létrejövő rugalmas együttműködéseket.

A *kormányzati várospolitikai* (településpolitika) megszabhatja a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok közötti kapcsolatokat – meghatározóbb központi felügyeletet biztosítva a helyi fejlesztések felett.

Blakely és Bradshaw (2002) szintén négy, egymás mellett élő stratégiát azonosított az amerikai gyakorlat alapján:

- telephely, fizikai tényezők fejlesztése;
- vállalkozásfejlesztés;
- humán erőforrás fejlesztés;
- közösségalapú fejlesztés.

A *telephely fejlesztése* lényegében a helyi fizikai környezet tudatos alakítását takarja. A helyi fejlesztők ezzel befolyásolják a letelepülő vállalkozások döntését, illetve alakítják a vállalkozási szféra működési költségeit. A helyi környezet vonzóvá tétele lehetséges akár a telephely ipari, kereskedelmi használhatóságának hangsúlyozásával, akár a természeti értékek vagy a helyi szolgáltatások kiemelésével, vagy a hely kellemességének ígéretével.

A *vállalkozás-fejlesztési stratégia* a helyi munkaerő-piaci igényekhez nem igazodó, illetve a nem elegendő munkakínálatot próbálja alakítani. A cél új vállalkozások létrejöttének és a meglévő vállalkozások vonzásának, megtartásának valamint bővülésének támogatása. Ezek összességében növelik a munkahelyek számát.

A *humán erőforrás-fejlesztési, kínálatoldali stratégia* célja a munkakereslet és a munkakínálat összehangolása, mégpedig a munkaerő képzése, továbbképzése; a munkaközvetítés és a munkahelymegtartás segítségével.

A *közösségre alapozott gazdaságfejlesztési stratégiával* (ld. Savitch–Kantor-féle közösségfejlesztési stratégia) a mikroközösség fejlődését lehet elősegíteni. Az alapvető cél a munkahelyteremtés a tartósan munkanélküliek, a fiatalok és a különleges szereplők (pl. a megváltozott munkaképességűek) számára. A beavatkozások ebben az esetben a szociális-jóléti és a gazdaságfejlesztési aktivitás határán mozognak.

A helyi gazdaságfejlesztéssel foglalkozó szakirodalomban ugyanakkor egy másik csoportosítás vált uralkodóvá egyrészt annak közgazdaság-elméleti kötődése, másrészt pedig az angolszász irodalomban való elterjedése miatt. Praktikus abból a szempontból is, hogy csak két kategóriával operál, a *kínálatoldali* és a *keresletoldali stratégiákkal*, és az újonnan „felfedezett” beavatkozási típusokat is egyszerű utólag besorolni ebbe a rendszerbe.

Az időbeliség kérdését viszont úgy kezeli, hogy tradicionálisan a kínálatoldali stratégiát alkalmazták előbb a helyi gazdaságfejlesztők, és azt váltották (váltják) fel a keresletoldali beavatkozások. Ez a váltás az angolszász országokban már korábban

végbement. *Eisinger*⁴⁹ például már 1988-ban arról számolt be, hogy az Amerikai Egyesült Államokban a helyi gazdaságfejlesztési politika elmozdult a kínálatoldali beavatkozásoktól a keresletoldali ösztönzők alkalmazása felé (idézi: *Dissart*, 2003. p. 438.). Ez az elmozdulás ugyanakkor – feltehetően – jóval később megy végbe az európai országokban. Nem véletlen, hogy a kínálatoldali stratégiát használja a helyi önkormányzatok legszélesebb köre (*King*, 1990; *Eisinger*, 1988. idézi: *Levy*, 1992. p. 53.; *Faragó*, 1994b; *Čapková*, 2005b).

A kínálatoldali⁵⁰ stratégia elnevezése arra utal, hogy a közgazdaságtan alapkategóriáihoz visszanyúlva a következő fő tényezők – megfelelő – változtatásával érhetünk el pozitív eredményt, vagyis a termékkibocsátás vagy a jövedelem növekedését:

- a tőke mennyiségének növelése, vagy nagyobb tőkefelhalmozás biztosítása;
- a foglalkoztatásba bevont munkaerő növelése;
- a gyártási technológia változtatása;
- a gazdasági hatékonyság növelése;
- és a fentiek tetszőleges kombinációja (*Faragó*, 1990).

A fenti tényezők mindegyikénél találunk azonban olyan korlátozó feltételt, amely megakadályozza, hogy a kínálatoldali stratégiát teljesen szabadon alkalmazzák a helyi önkormányzatok. Nyilván az innovációterjedés szabályai nem teremtenek egyenlő feltételeket a nagyvárosoknak és a falvaknak, a szolgáltatási központoknak és a rurális térségeknek, ahogyan az elvándorlás, a befektetésvonzás, a hatékonyságnövelés is másként érinti a különböző területeket.

A kínálatoldali stratégiát tipikus esetben a befektetések és a vállalkozások vonzására használják a helyi fejlesztők. A módszer általában a tőke, a munka és a telephely költségeinek csökkentése, azaz egy olyan kedvező üzleti környezet kialakítása, ahol a termelés költségei megfelelően alacsonyak a befektetők számára (*Chapple*, 1999). A költségcsökkentés először úgy jelent meg, mint adókedvezmény nyújtása, és kedvezményes infrastruktúra, vagy olcsó telek biztosítása, ma már azonban jóval komplexebb az eszköztár (*Faragó*, 1994b), ld. szabályozási környezet alakítása, adósságrendezési eljárások támogatása, finanszírozási megállapodások kötése, telekialakítás stb. (*Čapková*, 2005b).

A kedvező környezet ilyenfajta megteremtése, a vonzerő biztosítása elengedhetetlen a sikeres toborzótevékenységhez. A toborzótevékenység ugyanakkor csak egy másik lokalitás rovására hozhatja meg a várt eredményt, tehát a helyi gazdaságfejlesztési beavatkozások bizonyos részének a védekezést kell támogatniuk (*Levy*, 1992), azaz a már telephellyel rendelkező vállalkozások megtartását és bővítését kell szolgálniuk.

⁴⁹ Eisinger, P.K. 1988. *The rise of the entrepreneurial state: State and local economic development policy in the United States*. Madison, University of Wisconsin Press.

⁵⁰ A kínálati közgazdaságtan szerint a kibocsátás befolyásolásával kell beavatkozni. Az elképzelés a Say-törvény elfogadásán alapul, azaz minden kínálat megteremti a maga keresletét.

A kínálatoldali megközelítés elterjedése, általános alkalmazása komoly veszélyekkel is jár. Ezt a szituációt a közgazdaság-elmélet *fogoly dilemma*nak nevezi (King, 1990; Faragó, 1990), és több országban (pl. USA, Portugália, Németország) már a gyakorlatban is szembesültek vele (Syrett, 1995; Bennett–Krebs, 1991).

A fogoly dilemma kialakulásához az vezet, hogy alap esetben minden településnek, térségnek azonos a célja: minél több külső befektetés vonzása. Az önkormányzatok szemszögéből az a jó stratégia, ha helyi ösztönzőket alkalmaznak, mert egyértelmű versenyelőnyt jelentene számukra, ha azon kevesek közé tartoznának, akik kedvezményeket nyújtanak. Mivel mindenki így gondolkodik az önkormányzatok többsége előbb-utóbb használni fogja az egyedi kedvezményeket, így az már senkinek sem jelent előnyt. Maga a támogatásnyújtás, ezáltal, már nem valamiféle létfontosságú tényező lesz a telephely-választási döntések befolyásolása során, hanem a versenyben, ebben a befektetőkért folytatott, zérusösszegű játékban való részvétel feltételévé válik. Aki nem alkalmaz helyi ösztönzőket, az lemarad. Nyilván sokkal kedvezőbb állapot lenne, ha senki sem alkalmazna ösztönzőket (pl. nagyobb lenne a helyiadó-bevétel), ehhez azonban az összes helyi önkormányzat megegyezése kellene, ám a kiélezett versenyszituáció miatt ez elképzelhetetlen.

A fent említett problémák rákényszerítették a helyi gazdaságfejlesztőket, hogy a kínálatoldali stratégiák helyett más, alternatív megoldásokat is keressenek. Ilyen megoldás lehet a keresletoldali stratégiák egyikének alkalmazása.

A keresletoldali megközelítés lényege, hogy az önkormányzat úgy támogatja a helyi vállalkozókat, hogy elősegíti azok közigazgatási területen kívüli sikerességét (Levy, 1992), tökélt kovácsol a hely erősségeiből és erőforrásaiból, valamint nem a toborzótevékenységre helyezi a hangsúlyt, hanem fokozza a belső gazdasági aktivitást (McGuire, 2000). A keresletoldali beavatkozások során olyan lehetőségeket kell felkínálni az innovatív vállalkozások számára, amelyek új áruk termelésében, új technológia használatában, vagy új piacok megszerzésében realizálódhatnak (Eisinger, 1988, idézi: Chapple, 1999. p. 78.).

E célok eléréséhez az önkormányzatok használhatják például a high-tech iparági fejlesztést, a kedvező termelési feltételek biztosítását, a kockázattólke-finanszírozás, az exportpiac-fejlesztés, az inkubátorházak, a munkaerőképzés és a K+F eszközt (McGuire, 2000; King, 1990; Čapková, 2005b).

A keresletoldali beavatkozások esetében a végső cél a kereslet növelése, a keresletteremtés, ez azonban a központi gazdaságpolitika hatáskörébe tartozik, így a helyi önkormányzatok mozgástere nem túl széles. Lehetőségük van az aktuális kereslethez jobban igazodó gazdaságszerkezet és gyártmányfejlesztés kialakulásának támogatására – a helyi erőforrások (munka, tőke) átcsoportosítása révén (Faragó, 1990). Olyan gazdasági formákat (pl. klaszterek) és tevékenységeket (pl. high-tech) kell ösztönözniük, amelyek a helyi fejlődés kulcsai lehetnek (Faragó, 1994b). A határtermelékenység növelésével a bérek növekedésére, az infrastruktúra fejlesztésével – a befektetési költségek csökkentése révén – a toborzótevékenységre, a vállalkozá-

soknak nyújtott támogatásokkal a helyi termelők versenyképességére hathat a helyi önkormányzat. Az ilyen fajta jövedelemátcsoportosítás azonban nem tartható fenn a végtelenségig (Faragó, 1990).

Ahogy a kínálatoldali, úgy a keresletoldali stratégiák alkalmazásának is vannak korlátozó feltételei. A keresletoldali stratégiákkal az a legnagyobb probléma, hogy csak bizonyos jól körülhatárolható körben alkalmazhatók sikeresen, mégpedig azon települések esetében, amelyek eleve nyertes pozícióba kerültek a globalizálódó, az információs technológiai iparágak és a szolgáltatások előretörését megélő, valamint az új munkamegosztást kialakító világgazdasági helyzetben (King, 1990)⁵¹.

A következő tényezők koncentrációja mindenképpen szükséges a nyertes pozíció eléréséhez:

- a fejlett kutatóintézetek,
- a vállalkozói hálózatok,
- a magasan képzett munkaerő jelenléte,
- és gyakori jelenség még a helyi önkormányzatok együttműködése ezekkel a szereplőkkel, illetve aktív ráhatása a helyi környezet alakulására (King, 1990).

Megfigyelhető, hogy az ilyen nyertes pozíciójú települések, térségek többségben a keresletoldali megközelítéseket alkalmazzák a gazdaság fejlesztéséhez és a foglalkoztatás bővítéséhez. A keresletoldali stratégia képes kialakítani egy olyan miliőt, ahol megvalósul a felsőoktatásra, a képzési programokra, a korszerű technológiára, az innovatív és kisvállalkozásokra fordított beruházások megfelelő aránya. A stratégia azonban csak hosszú távon hozhatja meg eredményét, így nem valószínű, hogy sok helyi önkormányzat fel tudja vállalni ezt a megközelítést (King, 1990).

Faragó (1994b) felhívja a figyelmet a helyi gazdaságfejlesztési stratégia-változás területi dimenzióra kifejtett hatására. A kínálatoldali stratégiákkal szemben, ahol a helyi önkormányzatok egymással versenyeznek, a keresletoldali stratégiák szükség-szerűen építenek *a helyi önkormányzatok regionális együttműködésére*, hiszen a hangsúly a versenyképességen van. Ütőképes regionális klaszterek viszont vagy nagy metropoliszokban vagy régiókban tudnak kialakulni.

Ebből kiindulva jogos kérdésként fogalmazódik meg, hogy hol van a modern, keresletoldali helyi gazdaságfejlesztési beavatkozások optimális szintje. Általában egy térség méretgazdaságossági, tőkeabszorpciós, tőkekoncentrációs, forrásallokációs, versenyképességi, hatékonysági, innováció-terjedési, gazdasági gócpont kialakulási stb. szempontból előnyösebb helyzetből indulhat, mint egy település. *A hangsúly tehát a térségi együttműködések felé, vagy a térségi, regionális gazdaságfejlesztés felé tolódhat el*, ám ebben a rendszerben is *fontos szerep jut az együttműködések kialakító, a régiókat „felépítő” helyi önkormányzatoknak*.

⁵¹ A keresletoldali stratégia sikeres alkalmazására a legjobb példa a kaliforniai Szilícium-völgy létrejötte.

3.3.3. Helyi gazdaságfejlesztési eszközök

A nemzetközi szakirodalom alapján áttekintettük az egyes országok helyi gazdaságfejlesztési gyakorlatában alkalmazott térségi és helyi önkormányzati eszközöket. Megállapítható, hogy az eltérő gazdaságfejlesztési szabályozás és szervezetrendszer ellenére nagyon hasonló eszközöket alkalmaznak a helyi önkormányzatok és a helyi gazdaságfejlesztő szervezetek.

Alig akad egy-két speciális, országspecifikus eszköz. Ide sorolható a közvetlen vállalkozói támogatások köre, amely Svédországban és Szlovákiában csak korlátozottan, Németországban és Dániában egyáltalán nem megengedett, Franciaországban pedig a régiók hatáskörébe tartozik. Egyáltalán nem megszokott eszköz az amerikai önkormányzatoknál alkalmazható garancianyújtási, hitelezési gyakorlat. Ez sok európai országban (pl. Szlovákia) elképzelhetetlen a szabályozás és a finanszírozás miatt.

Van néhány széles körben alkalmazott instrumentum. Például a helyi önkormányzatok általában élhetnek az adókedvezmények, -mentességek nyújtásának lehetőségével (de például Bulgária, Lettország és Litvánia kivételt képez). Idetartozónak véljük az infrastruktúrafejlesztést, a telephely-biztosítást, a stratégiakészítést és a háttér-szabályozást. Gyakori eszköz még a KKV-k támogatása, a helyi termékek promóciója, a K+F ösztönzése, a képzés, továbbképzés támogatása valamint a vállalkozói tanácsadás.

Divatos, de mégis országonként eltérő jellemzőkkel bíró eszköz az ipari körzetek, parkok, a vállalkozási zónák és az inkubátorházak hálózatának kialakítása.

A helyi gazdaságfejlesztési eszközök tehát viszonylag homogénnek mondhatók. Alkalmazásuk leginkább az aktuális „divatirányzatoktól” és a kiválasztott gazdaságfejlesztési stratégiától függ. A továbbiakban éppen ezért nem az egyes országokban használt helyi önkormányzati gazdaságfejlesztési eszközökre, hanem a széles körben használt instrumentumok bemutatására és csoportosítására koncentrálunk.

Alan Nortonnak (1994) a helyi önkormányzati rendszerekre vonatkozó kutatását felhasználva áttekintettük néhány európai (Anglia, Németország, Svédország, Dánia, Finnország, Franciaország, Olaszország) és még néhány fejlett ország (USA, Kanada, Japán) helyi gazdaságfejlesztési gyakorlatát, és összegyűjtöttük a leggyakrabban használt *gazdaságfejlesztési eszközöket*. Ezek a következők:

- adócsökkentés, adómentesség biztosítása, vállalkozóbarát adópolitika alkalmazása;
- forrásbiztosítás;
- telekvásárlás, telephely-biztosítás;
- fejlesztési megállapodások;
- bérletidő-támogatási megállapodások;
- ipari körzetek, iparterületek támogatása;
- az új technológiák letelepedésének ösztönzése;
- technológiai tanácsadó centrumok alapítása;

- garancianyújtás;
- kedvezményes hitelek nyújtása;
- a helyi közszolgáltatások vállalkozói igények szerinti alakítása;
- kisvállalkozói szaktanácsadás;
- a helyi termékek támogatása;
- munkahelyteremtés;
- a továbbképzés elősegítése;
- a kutatás és az innováció ösztönzése;
- a kereskedelmi és a marketing tevékenységek elősegítése;
- a kézműves ipar és a kisvállalkozások támogatása.

McGuire (237 amerikai városra kiterjedő empirikus kutatás alapján) az alkalmazott helyi gazdaságpolitikák szerint csoportosította az Egyesült Államokban használt eszközöket. Négy „hagyományos” kategóriát Linder és Peters (1989)⁵² azonosított: a közvetlen szolgáltatásfejlesztés; a buzdítás, lelkesítés; a szabályozás és a szubvenció eszközcsoportjait. Az ötödiket a keresletoldali, vagy endogén növekedési eszközök képezik (McGuire, 2000. p. 284.).

A közvetlen *szolgáltatásfejlesztés* kategóriái:

- az ivóvízellátás fejlesztése;
- a szennyvízkezelő rendszerek fejlesztése;
- az úthálózat fejlesztése és a közlekedés feltételeinek javítása;
- a rekreációs adottságok fejlesztése és bővítése;
- esztétikai (városképi) fejlesztések;
- a köztisztaság helyzetének javítása;
- a parkolási lehetőségek bővítése, parkolófejlesztések;
- a közbiztonság javítása;
- a gyalogos közlekedés feltételeinek javítása;
- telekvásárlás;
- a használaton kívüli területek rendbetétele;
- telekkonszolidáció a nagyobb telkek kialakítása érdekében.

A *lelkesítés* eszközei:

- a meglévő vállalkozások látogatása;
- promóciós anyagok készítése;
- várható üzletfelek, befektetők látogatása;
- konferenciákon való részvétel;
- adatbázis-készítés a közösségi erőforrásokról;
- üzleti kerekasztal-megbeszélések szervezése;
- direktmarketing;
- sajtóbemutatókon való részvétel;

⁵² Linder, S.H.–Peters, B.G. 1989: Instruments of government: Perceptions and contexts. – *Journal of Public Policy*. 9. pp. 35–58.

- reklámozás a médiában;
- kiadványok készítése a jövőbeli befektetőknek;
- különleges események szervezése;
- kitüntetések adományozása;
- mentorálás.

A szabályozás területei:

- utcakép szabályozás alkalmazása;
- az építésfelügyelet rendszerének és folyamatának fejlesztése;
- az övezet-kialkítási (lakó, ipari) folyamat tökéletesítése;
- egyablakos engedélyezési rendszer kialakítása;
- történelmi negyedek szabályozásának bevezetése;
- ombudsman alkalmazása a problémák kezelésére;
- hulladékkezelési szabályozások/programok;
- telek-kisajátítás;
- mérsékeltebb környezeti szabályok, eljárások alkalmazása.

A szubvenciók formái:

- adókedvezmény, adómentesség nyújtása;
- adóemelés finanszírozása;
- telekeladás a beruházók számára;
- kezességvállalás a magánberuházók javára;
- közvetlen kölcsön nyújtása magánvállalkozásoknak;
- természetbeni szolgáltatások nyújtása;
- pénzbeli támogatások nyújtása;
- pénzbeli hozzájárulás a projektekhez;
- ösztönzők alkalmazása a kiemelkedő értékek védelmére;
- kölcsönnyújtás;
- telekadományozás a beruházóknak;
- hitelgarancia-vállalás;
- használaton kívüli vagyontárgyak (fizikai infrastruktúra) adományozása;
- vállalkozások áttelepítése az újrahasznosított területekről;
- adóhitel;
- haszonráta csökkentés;
- az új vállalkozások áttelepülési támogatása.

Keresletoldali eszközök:

- épület-rehabilitáció;
- munkaerőképzés és átképzés;
- technikai segítségnyújtás a menedzsment területén;
- törzstőkemegosztás a projekteknel;
- vállalkozói inkubáció;

- ipari vagyon menedzselése;
- eladott vagyon haszonbérlete;
- exportpiacok fejlesztése;
- értékesítési-misszió teljesítése külső piacokon;
- fejlesztési jogok átadása;
- centralizált menedzsmentszolgáltatások;
- hivatali/kiskereskedelmi vagyon menedzsmentje.

Blakely és Bradshaw (2002) a következő eszközöket rendelte a korábban már azonosított stratégiákhoz:

A telephely-fejlesztési stratégia eszközei lehetnek:

- telekgazdálkodás (kisajátítás, értéknövelő beruházások, összefüggő iparterületek kijelölése);
- infrastruktúrafejlesztés;
- spekulációs épületek (később bérlőknek továbbadott, többségben szerkezetkész épületek);
- övezeti szabályozás (ipari-, lakóövezetek stb. lehatárolása);
- speciális szabályozású vállalkozásfejlesztési kerület kijelölése;
- egyszerűbb, áttekinthetőbb szabályok bevezetése;
- turizmusfejlesztés;
- városmegújítás;
- bevásárló, szórakozó központok kiépítése;
- a lakossági szolgáltatások fejlesztése és a lakáshelyzet javítása;
- a közszolgáltatások fejlesztése.

A vállalkozásfejlesztés stratégiáját, a vállalkozóbarát környezet kialakítását támogathatják a következő eszközök:

- egyablakos üzleti információs központok kialakítása;
- KKV-kat támogató tanácsadóközpont létrehozatala;
- közművesített technológiai és ipari parkok létesítése;
- inkubátorházak alapítása;
- vállalkozási övezetek kijelölése;
- a kockázati tőketársaságok és az induló vállalkozásokat finanszírozó társaságok támogatása;
- helyi vállalkozói csoportok közös marketingtevékenységének ösztönzése;
- mikrovállalkozói program (tőkejuttatás egy kisebb vállalkozói csoportnak);
- vállalkozó nőket támogató képzési, tanácsadói program;
- turisztikai programok szervezése és településmarketing;
- K+F;
- új vállalkozók támogatása (fiatalok képzésével, inkubátorházak és üzleti tanácsadó centrumok létesítésével).

A humán erőforrás-fejlesztési stratégia jellemző eszközei:

- humánerőforrás-fejlesztési tanács alapítása a koordinációs feladatok ellátására;
- vállalkozói igényekhez igazodó munkaerőképzés;
- adott ágazat igényeihez igazodó szakképzés;
- egyetemek és vállalkozások közötti technológiai transzfer támogatása;
- a helyi munkanélküliek nyilvántartásával, kiközvetítésével foglalkozó információs „adatbank”, központ létesítése;
- átfogó képzés a tartós munkanélküliek és a hátrányos helyzetűek számára;
- szakképzett helyi munkavállalók alkalmazásának elősegítése (munkáltatói támogatással);
- pályakezdő fiatalok munkába állását ösztönző programok;
- az önfoglalkoztatás elősegítése;
- az időszakos és részdíjs foglalkoztatottak tartós elhelyezkedését segítő programok.
- a fogyatékkal élők és a tanulási problémákkal küzdők képzésének és elhelyezkedésének elősegítését célzó programok.

A közösségalapú fejlesztés eszközcsoportjába tartoznak:

- közösségfejlesztési szervezetek létrehozása;
- szövetkezetek létrejöttének ösztönzése;
- gépközösségek támogatása és egyéb közösségi tulajdonú eszközök közös használatának ösztönzése;
- újra befektetés a helyi közösségbe – a hátrányos helyzetű közösségek vagy kisebbségek támogatása a bankok és helyi hitelintézetek új termékeinek (hitelek) „kikényszerítésével”;
- helyi vállalkozói ügynökségek (PPP) létrehozása, amelyek tanácsadással és egyéb szolgáltatásokkal támogatják a helyi vállalkozásokat;
- közösségmarketing alkalmazása.

Végezetül, Čapková (2005b) a közép-kelet-európai gyakorlat vizsgálata során a következő eszközkategóriákat azonosította:

- infrastruktúrafejlesztés (fizikai infrastruktúra, humán tőke);
- pénzügyi eszközök (helyiadó-kedvezmények, -mentességek; garanciák, hitelek; közvetlen pénzügyi támogatások stb.);
- vagyonhoz kötődő eszközök (kedvezményes értékesítés, bérlet; ipari parkok, iparterületek kialakítása stb.);
- marketing és promóció,
- információszolgáltatás és tanácsadás.

3.4. Összegzés

A helyi gazdaságfejlesztési elméletek áttekintése azért létfontosságú, mert lényegében ezek vezetik a helyi gazdaságfejlesztők kezét a gyakorlatban. Az elméletek ugyanis explicit vagy implicit módon meghatározzák, hogy az egyes aktorok hogyan értelmezik a helyi gazdaságfejlesztés folyamatát, milyen kérdéseket fogalmaznak meg, milyen információkat gyűjtenek össze a fejlesztés értékeléséhez, és milyen stratégiát követnek a végrehajtás során (EDA 2006). Továbbá ezek az elméletek segítik a helyi gazdaságfejlesztési szereplőket a gazdaságfejlesztési folyamat működésének megértésében, és annak felmérésében, hogy hogyan gondolkodnak mások erről a mechanizmusról (Chapin, 2003).

Ezért tartottuk mi is fontosnak a helyi gazdaságfejlesztési elméleti háttér felvázolását, valamint a lehetséges gazdaságfejlesztési stratégiák és eszközök bemutatását.

Az, hogy a rendelkezésre álló gazdaságfejlesztési eszközrendszerből mely elemeket alkalmazzák a helyi gazdaságfejlesztők, függ a helyi célrendszertől és a kiválasztott stratégiától. Ez utóbbit viszont a vezérelvként elfogadott gazdaságfejlesztési elméleti háttér és a helyi körülmények, sajátosságok (gazdasági, politikai, természeti, társadalmi környezet) determinálják.

A továbbiakban azt tekintjük át, hogyan történik mindez Magyarországon.

4. A TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS ÉS A GAZDASÁGFEJLESZTÉS HAZAI SZABÁLYOZÁSA

A helyi gazdaságfejlesztés nemzetközi gyakorlatának és elméleti megalapozottságának vizsgálata igazolta azt a feltevésünket, hogy a helyi önkormányzatok, mint gazdaságfejlesztési szereplők vizsgálata önálló elemzési területként is megállja a helyét, és ez a vizsgálat empirikus kutatással alátámasztva érdekes eredményekre vezethet.

A dolgozat ezen fejezetében a helyi önkormányzati gazdaságfejlesztési tevékenységéhez kapcsolódó hazai szabályozási háttér⁵³ felvázolására koncentrálunk, melynek ismerete elengedhetetlen a hazai települési önkormányzati gazdaságfejlesztési gyakorlat értékeléséhez (5. fejezet). Foglalkozunk továbbá a települési önkormányzatokon kívüli résztvevők helyi gazdaságfejlesztési lehetőségeivel, hiszen az alapvetően meghatározza az önkormányzatok mozgásterét is (pl. feladatvállaláskor, a helyi együttműködések alakításakor, vagy a helyi közreműködők bevonásakor).

4.1. A települési önkormányzatokra vonatkozó szabályok

4.1.1. Az önkormányzati feladatok meghatározása

Előzetesként megállapítjuk, hogy a településfejlesztés olyan komplex feladatot jelent, amelynek szabályozásával átfogó módon egyetlen jogszabály sem foglalkozik. A településfejlesztésnek vannak olyan részterületei, amelyek nem esnek a központi szabályozás alá, és van számos eleme, amelyet a törvényhozó jogszabályok segítségével keretek közé szorított.

A Magyar Köztársaság Alkotmánya számos olyan rendelkezést tartalmaz, amely közvetlen kihatással van a településfejlesztési tevékenységre. A szabályok egyrészt arra intenek, hogy a településfejlesztés során tiszteletben kell tartani a tulajdonhoz való jogot, másrészt általános településfejlesztési célokat is kijelölnek – az egyes állampolgári jogok meghatározásával (Kökényesi–Madaras, 2002b). Ezek a célok az önkormányzati törvényben *kötelező önkormányzati feladatokként jelennek meg, amely feladatok biztosítása a településfejlesztés során megkerülhetetlen*.

A helyi önkormányzati törvény nem taxatív felsorolását adja azoknak a feladatoknak, amelyeket a települési önkormányzatok kötelezően végeznek, vagy fakultatív módon végezhetnek. A nem teljes körű feladatfelsorolás következik abból az önkormányzati alapjogból is, mely szerint a helyi önkormányzat önként vállalhatja minden olyan helyi közügy megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe.

⁵³ Ugyanakkor a hazai szabályozás nem beszél helyi gazdaságfejlesztésről csak településfejlesztésről, de a tágan értelmezett, társadalmi-gazdasági fejlesztési definíciónkból kiindulva a különbségektől eltekinthetünk.

Fontos követelmény továbbá, hogy az önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását.

Az önkormányzati feladatok körét szűkítve, a helyi önkormányzati törvény neve-
síti *a kötelező feladatokat*. Ezek:

- az egészséges ivóvízellátás,
- az óvodai nevelés,
- az általános iskolai oktatás és nevelés,
- az egészségügyi és a szociális alapellátás,
- a közvilágítás biztosítása,
- a helyi közutak és a köztemető fenntartása;
- és a nemzeti és az etnikai kisebbségi jogok érvényesülésének garantálása.

Mivel az egyes önkormányzatok feladat-ellátási kötelezettsége eltérő lehet (a település nagyságától, a lakosságszámtól és egyéb feltételektől függően), így a felsorolt lehetséges önkormányzati feladatok csak részben csoportosíthatók tisztán kötelező, illetőleg fakultatív kategóriákba. Vannak olyan funkciók, amelyek egyes önkormányzatok vonatkozásában önkéntesen vállalhatók, más önkormányzatoknál azonban kötelezőek.

A helyi önkormányzati törvényben nevesített kötelező feladatok körét – a szabályozás értelmében – egyéb jogszabályok kibővíthetik, pl. hatásköri törvény, ágazati törvények. Ugyanakkor az önkormányzati önállóság fontos garanciája, hogy kötelező feladatot csak törvény állapíthat meg számukra.

A *településfejlesztést* azonban nem a kötelező, hanem a fakultatív feladatok között találjuk. A *településfejlesztés tartalmi, eszközoldali és szervezeti részleteit illetően*, ugyanakkor, szabályozási hiányosságok is fellelhetők – *a megakadt törvénykezési folyamat*⁵⁴ következményeként.

4.1.2. Az önkormányzati feladatellátás finanszírozása

Az, hogy *milyen feladatokat vállal fel az önkormányzat* a kötelező feladatok elsődlegességét biztosító követelmény érvényesítése mellett, főként az önkormányzatok saját bevételeitől és vagyoni helyzetétől függ. A település adottságai korlátok közé szorítják az önkormányzat feladatválasztási szabadságát. Persze fontos szempont *a lakossági igények figyelembevétele* is, de végeredményben *a költségvetési korlát képezi a szűk keresztmetszetet*.

⁵⁴ A *településügyi törvény* feladata lett volna az önkormányzatok működését elősegítő – egyúttal harmonizált – szabályozási háttér biztosítása (a *területfejlesztési törvény* elő is írta, hogy a településfejlesztésről és rendezésről külön törvényt kell alkotni). A törvény azonban – a hosszas előkészítő munka után – nem került elfogadásra. Ennek következtében „a településfejlesztés intézményes rendszere esetleges, tartalma pillanatnyi ágazati vagy pénzügyi érdekek alapján változó” (Kökényesi, 1997. p. 268.).

Nem véletlen, hogy a gazdálkodás tervezésére vonatkozóan kötelező előírást is megfogalmaz az önkormányzati törvény – a 91. §-ban *gazdasági program* évenkénti elkészítését írja elő a települési önkormányzatok számára. A gazdasági program *tartalmát*, azonban, az *adott önkormányzat „belátására” bízza a törvényhozó*, azáltal, hogy nem írja elő annak kötelező elemeit, és nincs olyan szakmai háttéranyag sem, amely orientálhatná a programok elkészítését.

A *központi költségvetési törvények határozzák meg az adott évi önkormányzati gazdálkodási kereteket*, amelyek így *nehezen tervezhetők*, és – az önkormányzati finanszírozási rendszer jellemzőiből következően – *erősen behatárolják a települési önkormányzatok működési lehetőségeit*. A működés és a településfejlesztés finanszírozása során az *államháztartási törvény* és a *közbeszerzési törvény* előírásait be kell tartani. Az önkormányzati gazdálkodás „szabadságát” ez a két törvény is „korlátozza”.

Az önkormányzati bevételek 25–27%-át (Dobos–Szelényi, 2004. p. 945.) kitevő saját bevételek körét és nagyságát viszonylag nagyobb rugalmassággal alakíthatják a települési önkormányzatok. Díjszabási rendeletükben meghatározhatják a közszolgáltatások igénybevételéért fizetendő díjakat. A *helyi adó törvényben* rögzített kereteken belül megválaszthatják az adónemeket, és behatárolhatják a helyiadó-bevételek mértékét. A saját bevételek, különösen a helyiadó-bevételek fontos alapját képezik a helyi fejlesztéseknek, ezért különösen lényeges, hogy a törvény módosítása – az uniós jogharmonizáció fényében – jelentősen leszűkítette a települési önkormányzatok mozgásterét a helyi iparüzési adó tekintetében. Az önkormányzat a helyi adó törvényben rögzített mentességeket további mentességekkel, illetőleg kedvezményeket további kedvezményekkel nem bővítheti ki.

A településfejlesztés finanszírozása egyébként is kényes kérdés, hiszen *átfogó, közvetlen településfejlesztési központi forrás nincs; az önkormányzatoknak maguknak kell kigazdálkodniuk a fejlesztéshez szükséges összegeket* (a vagyoneértékesítés és a hitelfelvétel lehetősége adott), *vagy külső források szerzésével – pályázati úton, vagy magántőke bevonásával – kell gondoskodniuk a beruházások megvalósulásáról*. A központi fejlesztési források célterületeit és keretösszegeit mindig az *adott évi költségvetési törvény* irányozza elő, amely így meglehetősen kiszámíthatatlan, és többségben nem jár alanyi jogon.

A *területfejlesztési decentralizált források* jó része településfejlesztési célokat finanszíroz, így lényeges kérdés, hogy a megyei és regionális területfejlesztési tanácsok milyen célokat ítélnek támogathatónak az adott évben (figyelembe véve az ide vonatkozó központi szabályokat), illetve a kormányrendeletek hogyan szabályozzák a forrásokat igénybe vehető önkormányzatok körét (Mezei, 2003c).

Lényeges településfejlesztési forrást jelentenek a *cél- és címzett támogatások*, ezért a településfejlesztési célok megfogalmazásakor nem hagyható figyelmen kívül, hogy a parlament – az Országos Területfejlesztési Konceptióval összhangban –

milyen települési fejlesztésekhez és milyen feltételek mellett nyújt központi költségvetési támogatást (Kökényesi–Madaras, 2002b).

4.1.3. A településfejlesztés tervezése

A településfejlesztés tervezése kapcsán számos jogszabály kötelező terv-, koncepció- illetve programkészítést ír elő a helyi önkormányzatok számára.

Elsőként az *építésügyi törvényt* emeljük ki, amely szigorú előírásokat tartalmaz a településrendezés tervezésére vonatkozóan.

Az építésügyi törvény definiálja a településfejlesztés tervezéséhez kötődő alapfogalmakat, továbbá rögzíti a települési önkormányzatok településrendezési feladatait. Mivel a településrendezési terveket a településfejlesztési koncepció alapozza meg, az *építésügyi törvény* lényegében *kötelezően előírja a koncepció elkészítését a települési önkormányzatok számára*, ám annak tartalmi elemeiről egyetlen jogszabály sem rendelkezik.

Igaz ugyan, hogy 2002-ben a Belügyminisztérium Településfejlesztési Irodája kiadott egy ajánlást a településfejlesztési koncepció felépítésére vonatkozóan, ám a közel 50 oldalas „maximalista” dokumentum csak mintát nyújthat a tervkészítéshez, ráadásul főként a nagyobb városok számára (Kökényesi–Madaras, 2002a).

Ezzel ellentétben *a településrendezés a jól szabályozott helyi tervezési feladatok közé tartozik*. A településrendezés eszközei a települési önkormányzat képviselő-testülete által elkészített és határozatban elfogadott

- településfejlesztési koncepció,
- településszerkezeti terv, amelyet a településfejlesztési koncepció alapoz meg,
- helyi építési szabályzat és szabályozási terv, amelyet a településszerkezeti terv alapoz meg.

Fontos kitétel a törvényben, hogy több település közösen is elláthatja az összefüggő településrendezési feladatait.

A hatékony működéshez folyamatosan szükség van tervekre, sőt azok folyamatos karbantartására, felülvizsgálatára is. A településfejlesztési koncepcióra alapozott rendezési tervek készítését az építési törvény adott határidővel kötelezően elő is írja. Igaz, hogy a törvény előírásainak nem teljesítése semmilyen szankciót nem von maga után.

Tudnivaló, hogy a jelentősebb fejlesztési akciók és beruházások rendszerint a településszerkezeti és a szabályozási tervet is megkövetelik (Kökényesi–Madaras, 2002b). Ugyanez a tendencia látszik kibontakozni az uniós és állami támogatások esetében, ahol a források elosztói már a pályázati kiírásban rögzíthetik a rendezési terv követelményét, ahogyan egyéb akciótervek, pénzügyi tervek, ágazati koncepciók is előfeltételként jelenhetnek meg.

A tervezés folyamatára és mikéntjére vonatkozó fontos szabályokat rögzít a *környezetvédelmi törvény*. A törvény 27. §-a kimondja, hogy a természetes és épített környezet összehangolt védelme érdekében *a területfejlesztési koncepciókban, a területrendezési és településrendezési tervek elkészítése során a bennük foglalt elképzelések várható környezeti hatásait fel kell tární, majd ki kell értékelni azokat. A szükséges környezetvédelmi intézkedéseket környezetvédelmi fejezetben – vagy önálló környezetvédelmi tervben, illetőleg programban – kell rögzíteni.* A települési önkormányzatoknak a fejlesztési tevékenységük során érvényesíteniük kell a környezetvédelem követelményeit, és elő kell segíteniük a környezeti állapot javítását.

A települési önkormányzatnak a környezet védelme érdekében a hatévente aktualizált Országos Környezetvédelmi Programhoz, illetve a település rendezési tervéhez igazodva illetékességi területére *önálló települési környezetvédelmi programot* kell kidolgoznia, amelyet a képviselő-testület hagy jóvá.

A települési önkormányzat gondoskodik a települési környezetvédelmi programban foglalt feladatok végrehajtásáról, mind a település rendezési terveinek jóváhagyása során, mind pedig az önkormányzat által hozott egyéb határozatok elfogadásakor, akár önálló önkormányzati rendelet megalkotásával is. Ugyanakkor a környezetvédelmi törvény is lehetővé teszi, hogy a települési önkormányzatok közös környezetvédelmi programot készítsenek.

A település fejlesztésével összefüggésben számos más törvény is tartalmaz fontos előírásokat, amelyek rendszerint korlátokat állítanak a fizikai fejlődés területén, de találhatók olyan előírások is, amelyek kisebb-nagyobb fejlesztési kötelezettségeket rónak az önkormányzatokra. Itt a teljesség igénye nélkül említjük meg a termőföldről, az erdőről, a műemlékekről, a bányászatról, a természetvédelemről, a kulturális örökség védelméről szóló törvényeket (*Kökényesi–Madaras, 2002b*).

4.1.4. A települési önkormányzatok társulásai

Az önkormányzati törvény lehetővé teszi az önkormányzatok számára, hogy feladataik ellátására társulásokat hozzanak létre. Ez új távlatokat nyit mind a kötelező, mind pedig az önként vállalt feladatok ellátása (pl. a helyi gazdaságfejlesztés) területén.

A törvény bár lehetővé teszi más típusú társulások létrehozatalát, az önkormányzati társulások négy formáját nevesíti:

- az államigazgatási hatósági feladatok ellátására létrehozott hatósági igazgatási társulást;
- a közös intézmény(ek) fenntartását és fejlesztését célzó intézményi társulást;
- a társult képviselő-testületet valamint
- a körjegyzőséget.

A helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló törvény nem a feladat jellege, hanem az együttműködés erőssége oldaláról kategorizálja az önkormányzati társulásokat. Ez alapján beszél:

- megbízással társulási megállapodásról,
- intézmény vagy más szervezet közös fenntartásáról,
- közös feladatellátásról illetve
- jogi személyiségű társulás létrehozataláról (*Bekényi, 1998*).

A törvény külön kategóriaként említi, a társulási megállapodások közé nem tartozó önkormányzati együttműködéseket.

A hivatalos jogértelmezés szerint a területfejlesztési törvényben definiált területfejlesztési önkormányzati társulások kívül esnek a társulási törvény hatályán (*Somlyódy Péter, 2003*). A területfejlesztési társulások létrejöhetnek a statisztikai kistérség-lehatárolásnak megfelelően (s a területfejlesztési törvény lényegében ezt ösztönzi), de attól eltérően is.

4.2. Az egyéb gazdaságfejlesztési szereplőkre vonatkozó szabályok

Áttekintve a települési önkormányzatokon kívüli helyi gazdaságfejlesztési résztvevők körét elsőként a központi kormányról kell szót ejtenünk. Centralizált, unitárius államhoz méltóan a jogszabályok alapvetően *a kormánynak* és a jegybanknak teszik lehetővé a gazdaság életébe való beavatkozást (*Finta, 2004*).

Központi szerep jut az *ágazati minisztériumoknak és dekoncentrált szerveiknek*, hiszen ők osztják el a fejlesztési forrásokat, így a térségek és a települések fejlődési irányát alapvetően meghatározó döntéseket hoznak (*Mezei K., 2004*). Az ágazati döntések ráadásul a koordináció teljes hiánya vagy csak részleges koordináció megvalósulása mellett (pl. kormányrendeletben összehangolásra kötelezett fejlesztési források) születnek. A szétaprózott fejlesztési források a koncentráció és a hatékonyság elvét is megkérdőjelezzik. A széttagolt rendszerhez és a szinte átláthatatlan ágazati fejlesztések finanszírozásához bonyolult és szerteágazó szabályozási háttér tartozik.

A központi kormányhoz és a minisztériumokhoz képest a helyi-területi közigazgatási szervek már lényegesen szűkebb jogosítványokkal és hatékonyságát tekintve megkérdőjelezhető eszközrendszerrel rendelkeznek a gazdaságfejlesztés területén (*Finta, 2004*). Természetesen számításba kell venni a magánszféra, illetve az ún. köztes szféra szereplőit is, mint a helyi gazdaságfejlesztés gyakorlatát potenciálisan alakítók körét, de az ő esetükben speciális gazdaságfejlesztési, területfejlesztési jogszabályokkal csak elvétve találkozhatunk.

A tervezési-statisztikai régiókra szervezett *regionális fejlesztési tanácsok* tulajdonképpen pénzelosztó funkciót töltenek be. Mozgásterük ezen túlmenően munkaszervezeteik, a regionális fejlesztési ügynökségek által előkészített stratégiai, ter-

vezési és egyéb dokumentumok jóváhagyására, legitimációjára terjed ki (*Döbrönte–Vida*, 2004). A törvény szerint a regionális fejlesztési tanácsok feladata lenne a gazdaságfejlesztési szereplők közötti koordináció megvalósítása is, ám a gyakorlatban ennek nem tudnak eleget tenni. Ez már csak azért is aggályos, mert a törvényhozó lényegében e koordinatív szerepkörrel azonosítja a regionális tanácsok gazdaságfejlesztési funkcióit (*Somlyódyné Pfeil*, 2004). Ebből kifolyólag a tanácsok hatása a regionális gazdaságfejlesztés területén lényegében a kompetenciájukba utalt fejlesztési források nagyságrendje által behatárolt.

Lényeges kérdés még a tanácsok összetétele és a pénzelosztás mechanizmusa is. Az előbbi a területfejlesztési törvény 1999-es módosításával úgy változott, hogy éppen a partnerség elve sérült a gazdasági szféra (kamarák, munkaadói és munkavállalói oldal) részvételi jogának megszüntetésével, illetve a minisztériumok és a dekoncentrált szervek túlsúlyának megteremtésével. Pozitívum viszont a települési önkormányzatok és rajtuk keresztül a kistérségek szűkített jelenléte, amennyiben az a helyi, térségi érdekek koncentráltabb megjelenítését eredményezte (*Somlyódyné Pfeil*, 2004).

A pénzelosztással kapcsolatban komoly problémaként vetődik fel a regionális tanácsok hatáskörébe utalt keretösszeg elenyésző volta, a támogatott projektek valódi értékelésének, hatékonyságmérésének hiánya, valamint a decentralizált források prioritásrendszerének központi kormányzati meghatározása (*Somlyódyné Pfeil*, 2004).

A regionális fejlesztési tanácsok munkaszervezetei, a *regionális fejlesztési ügynökségek* közhasznú társaságokként a társasági törvény hatálya alá tartoznak, ami viszonylag szabad működést tenne lehetővé számukra. Finanszírozásuk azonban jó részt központi forrásokból történik, s mivel az államkasszából a működésükhöz korántsem elegendő forrásokhoz jutnak, további feladatok felvállalására kényszerülnek, s ez a feladatokat leosztó kormányzati szereplőkhöz láncolja őket (*Döbrönte–Vida*, 2004). Ugyanakkor ez a kényszerhelyzet azt is eredményezi, hogy az ügynökségek nem csupán a tanács munkaszervezeteiként, hanem aktív, kezdeményező résztvevőként tevékenykednek a területfejlesztés területén. A klasszikus fejlesztési ügynökségekkel ellentétben a hazai regionális fejlesztési ügynökségek rendeltetése azonban nem gazdaságfejlesztési karakterű, sem a szabályozási háttér, sem pedig a saját célmeghatározásuk alapján (*Somlyódyné Pfeil*, 2004).

A *megyei önkormányzatokat* maga az önkormányzati törvény fosztja meg a területfejlesztési feladatok ellátásától, hiszen azt a megyei területfejlesztési tanácsok hatáskörébe utalja. Ugyanakkor vannak a megyei önkormányzatoknak olyan térségi feladataik, amelyek hatással lehetnek a megye gazdasági környezetének alakulására. Ezek a feladatok: az épített és természeti környezet védelme; a térségi területrendezéssel kapcsolatos feladatok összehangolása; a megyei idegenforgalmi célok megfogalmazása, az idegenforgalmi értékek feltárása, és az idegenforgalomban érintett szereplők tevékenységének összefogása; közreműködés a térségi foglalkoztatási felada-

tok és a szakképzés koordinációjában, valamint részvétel a területi információs rendszer kialakításában.

E feladatok és a hozzájuk kapcsolódó pénzügyi háttér, valamint a rendelkezésre álló eszközrendszer jelzik, hogy nem a megyei önkormányzatok a térségi gazdaságfejlesztés kitüntetett alakjai.

A területfejlesztési törvény 1999-es módosításával a területfejlesztés súlypontja egyértelműen áthelyeződött a régiók szintjére (kötelező megalakulás). Ez lényegében nem befolyásolta az addig is erőtlen és eszköztelen szereplőnek számító megyei önkormányzatok státuszát, viszont hátrányosan érintette a korábbi hangsúlyos résztvevőket, azaz a megyei területfejlesztési tanácsokat.

A *megyei területfejlesztési tanácsok* a regionális tanácsokhoz hasonlóan elsődlegesen pályázati pénzeket osztanak el. Feladatuk még a megyei tervezési-programozási munkák irányítása, elvégzése; kapcsolattartás a területfejlesztési szereplőkkel, a regionális fejlesztési tanáccsal és annak munkaszervezetével, illetve szakmai segítségnyújtás a kistérségeknek és a települési önkormányzatoknak (Hrubi, 2004).

Itt is elmondható azonban, hogy a pályázati pénzek nem elegendőek ahhoz, hogy lényeges hatást váltsanak ki a térségi gazdaságban, ráadásul az elosztás mechanizmusa (igazságosság, kvóták szerinti elosztás) is a hatékonyság ellen dolgozik. A központi szabályozás mellett elég szűk az a mozgástér, ahol egyáltalán beavatkozhatnak a megyei tanácsok, és a megyei területfejlesztési tervek is hiába készültek el, hiszen gyakorlatilag figyelmen kívül hagyták őket (Hrubi, 2004).

A területfejlesztési törvény a regionális és a megyei tanácsok mellett még egy térségi fejlesztési tanács felállítását előírja, mégpedig a *kistérségi fejlesztési tanácsét*. E, statisztikai kistérségekre létrehozott tanácsok a kistérség társadalmi, gazdasági és környezeti fejlesztése érdekében – a régió fejlesztési terveinek figyelembevételével – összehangolja a helyi önkormányzatok, a területfejlesztési társulások és a kistérség területén működő gazdasági szervezetek fejlesztési elképzeléseit. A kistérségi fejlesztési tanács elfogadja a kistérség területfejlesztési koncepcióját és területfejlesztési programját, valamint értékeli, véleményez, egyeztet, összefog, képvisel, koordinál, forrást gyűjt és pályázatot nyújt be.

Feladataik áttekintésekor kitűnik, hogy lényegében a tervkészítés és a programozás területén jutottak kitüntetett funkcióhoz, ám a valódi térségi szerepkör betöltéséhez, illetve a térségi gazdaságfejlesztési programok kidolgozásához és kivitelezéséhez biztos pénzügyi háttér (kistérségi források, vagy térségi együttműködéseket megkövetelő pályázatok) kellene, s ez hiányzik (Finta, 2004).

A hazai *gazdasági kamarák* a köztes szféra fontos alakjaiként a szabályozásból fakadóan lényegesen kisebb részt vállalnak a gazdaságfejlesztésben, mint nemzetközi szinten. E mérsékelt szerepvállalás egyrésztől a kötelező kamarai tagság eltörlésével, másrésztől a területfejlesztési törvény módosításával hozható összefüggésbe. Az előbbi jelentősen legyengítette – pénzügyi szempontból is –, az amúgy sem túl erős érdekképviselői szerveket, az utóbbi pedig lényegében konzultatív funkció betöltésé-

re kényszerítette őket a fejlesztési pénzeket elosztó területfejlesztési tanácsokban (Póla, 2004).

Bár a gazdasági kamarákról szóló törvény lényegében kimondja, hogy a területi alapon szerveződő kamarák alapfeladata (az üzleti forgalom biztonságának garantálása és a gazdasági érdekérvényesítés mellett) a gazdaságfejlesztésben való részvétel, s ennek jellemző módjait is nevesíti (szerepet kap az információszolgáltatás, a tájékoztatás, a tanácsadás, a szakmai véleményezés, a gazdaságfejlesztési együttműködések elősegítése, a szakképzésben és a mesterképzésben való részvétel, a promóciós munka stb.), a finanszírozási háttér, a tényleges eszközrendszer, a vállalkozói bázis és a szabályozás egésze mégis ellenük, vagyis a komoly gazdaságfejlesztési részvételük ellen dolgozik. Póla Péter (2004) szerint sokat lendítene a dolgon, ha a gazdasági kamarák nem megyei, hanem regionális alapon szerveződnének, ha megfelelő szakember gárda állna rendelkezésükre, és a tagok (vállalkozások) hozzáállása is megváltozna (kezdeményező szerep).

A rendszerváltás után a vállalkozásfejlesztés feladatának ellátására több alapítvány és cég is alakult. Ezek közül néhány ma is tagja a gazdaságfejlesztési intézményrendszernek. Ilyen például az *országos hálózattal* (helyi vállalkozói központok) rendelkező Magyar Vállalkozásfejlesztési Alapítvány, illetve a *regionális* (és külföldi) irodákkal működő ITDH Magyar Befektetési és Kereskedelemfejlesztési Kht., amely a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium háttérintézménye (Póla, 2004).

A szintén *országos hálózattal rendelkező Regionális Fejlesztési Holding (RFH) Rt.* és annak leányvállalatai az innovatív KKV-knak, illetve a helyi önkormányzatoknak és azok társulásainak nyújt szolgáltatásokat (pl. tanácsadás, oktatás, információszolgáltatás). Vannak az RFH Rt.-nek olyan leányvállalatai, amelyek kockázati tőke és fejlesztési hitelek kihelyezésével foglalkoznak, ezzel támogatva az innovatív KKV-kat.

A nemzetközi gyakorlat azt mutatta, hogy a gazdasági szereplők közül kiemelten kell kezelnünk a bankok és pénzügyintézetek részvételét. Rájuk nem vonatkoznak speciális gazdaságfejlesztési szabályok, így közreműködésük tulajdonképpen a saját üzletpolitikájuktól és érdekszerüktől függ. Mindenképpen hátrányos tényező, hogy a hazai bankrendszer fővárosközpontú, ami jelentősen lecsökkenti a bankok vidéki problémák és helyi kezdeményezések iránti érzékenységét. Kivételt képeznek a *takarékszövetkezetek*, amelyek azonban jórészt tökehiányosak a helyi kezdeményezések támogatásához, de megfelelő politikával (termékfejlesztés támogatása, feltőkésítés) alkalmassá lehet tenni őket a „közösség bankja”-szerep betöltésére.

A *kockázati tőketársaságok* nem terjedtek el széles körben hazánkban. A helyi önkormányzatok nem rendelkeznek olyan forrásokkal, hogy képesek legyenek ilyen társaságok alapítására (mint pl. Svédországban vagy az Egyesült Államokban), a RFH Rt.-be integrált térségi kockázati tőketársaságok pedig nem tölthetik ki teljes egészében ezt az űrt.

Az innováció-orientált térségfejlesztés alappillérei az *egyetemek, felsőoktatási intézmények és kutatóhelyek* lehetnének. A hazai szabályozás (felsőoktatási törvény) azonban nem támogatja (de nem is akadályozza) az intézmények ilyen irányú közreműködését. Az 1990-es évek végéig nem is volt jellemző a felsőoktatási (és kutatási) intézmények térségfejlesztési szerepvállalása (Horváth K., 2004), mára azonban már megváltozott a helyzet, hiszen az NFT II.-tervezet regionális operatív programjaiban kiemelt helyen vannak a felsőoktatási intézményekre és a K+F-bázisra alapozott fejlesztési elképzelések (NFH 2006).

Az egyetemek és a kutatóintézetek fokozott gazdaságfejlesztési részvételéhez elengedhetetlen lenne az innovációs rendszer hatékony működését támogató, elősegítő jogszabályi háttér kialakítása, valamint az oktatás- és kutatásfinanszírozás átszervezése (Horváth K., 2004). Fontos volna a K+F-intézmények és a vállalkozói szféra közötti kapcsolatok létrejöttének támogatása, ez ugyanis alapfeltétele az innováció-alapú fejlődésnek.

Áttérve az egyes *vállalkozások és a vállalkozói (stratégiai) szövetségek* gazdaságfejlesztési szerepvállalására elmondható, hogy annak szabályozási korlátja nincs, így mértéke az egyedi körülményeknek megfelelően változhat. Míg a multinacionális cégek távolmaradása a helyi kezdeményezésektől nemzetközi tendencia (bár itt is vannak kivételek), sajátos helyzetet teremt az erős hazai KKV-hálózat és a nagy hazai vállalatok hiánya. E két tökeerős bázisra építhetnének ugyanis a helyi kezdeményezések.

A munkavállalói oldal helyi gazdaságfejlesztési kezdeményezésekben való részvételének jogi korlátja ugyan nincs, de képviselőüket a *munkaiügyi tanácsok* nem tudják maradéktalanul megoldani, a *szakszervezetek* pedig – egy-két kivételtől eltekintve – erőtlének, és nem jellemző a gazdaságfejlesztési közreműködésük sem.

A jövőben az egyre erősödő *civil szervezetek* fokozódó gazdaságfejlesztési részvételére lehet számítani, hiszen ennek jogi akadálya nincsen. Mindeközben a partnerség elvét zászlajára tűző területfejlesztési intézményrendszerből gyakorlatilag kihagyták őket. További tehertétel a hazai civil szervezetek központi és helyi támogatásoktól való erős függése.

A magánszemélyek, a helyi társadalom általános politikai aktivitása és a helyi kezdeményezésekben való szerepvállalása a történelmi hagyományok, a politikai kultúra és az érdekérvényesítés elfogadott mintái okán nem számottevő. Ennek változása csak hosszú távon mehet végbe, még akkor is, ha erőfeszítések történnek a helyi kapcsolatok fejlesztésére, a bizalmi tőke kiépítésére (Józsa, 2006).

5. GAZDASÁGFEJLESZTÉSI GYAKORLAT A HAZAI TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOKNÁL

Magyarországon a globalizáció és a rendszerváltás utáni nagy gazdasági átrendeződés új feladatok elé állította a helyi önkormányzatokat. Ugyanakkor a hazai helyi önkormányzati gazdaságfejlesztési szerepvállalás mértékének, illetve a helyi politika és a helyi eszközrendszer alakulásának felmérése nem tartozott a túlkutatott területek közé az utóbbi 10–15 évben. Így a települési önkormányzathoz kiküldött kérdőíves felmérésünk hiánypótlónak tekinthető. A fejezetben ezen empirikus kutatás eredményeinek a bemutatására vállalkozunk, összevetve azt további adatokkal, információkkal – rávilágítva a fontosabb összefüggésekre, és a helyi önkormányzatok⁵⁵ gazdaságfejlesztési gyakorlatának időbeli változására. (A kutatás módszertani háttérét a 2. melléklet mutatja be.)

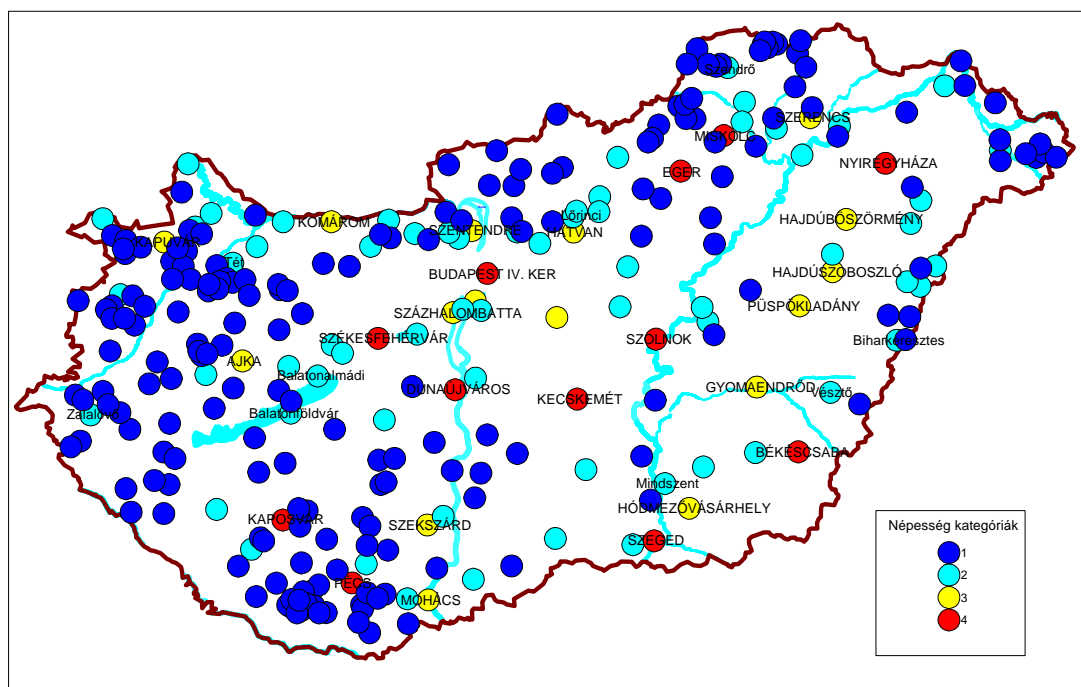
Kérdőívünkben (3. melléklet) olyan területekre is fókuszáltunk, amelyek csak közvetetten hozhatók összefüggésbe a helyi gazdaságfejlesztéssel, de a vizsgálat középpontjában a helyi önkormányzati fejlesztési eszközrendszer és gazdaságfejlesztési gyakorlat állt, amely alapján *kimutathatjuk a települési önkormányzatok helyi gazdaságfejlesztési szerepvállalásának jellemző módjait és mértékét*.

Nem hagyhattuk ki a vizsgálatból a megyei önkormányzatokat, ahogyan a többi potenciális gazdaságfejlesztési szereplő rövid bemutatásáról sem feledkeztünk meg – megerősítve ezzel is azt a nézetünket, hogy a sikeres helyi gazdaságfejlesztés több szereplő hatékony együttműködését feltételezi. Ám a fő elemzési szempont – a közösségi felügyeletű, irányítású vagy ellenőrzésű gazdaságfejlesztési definícióból kiindulva – végig a települési önkormányzati szerepvállalás, együttműködési készség és lehetőség vizsgálata maradt.

A továbbiakban lássuk, tehát a kérdőívünket visszaküldő 288 település (3. ábra) válaszaiból leszűrhető tanulságokat.

⁵⁵ A továbbiakban a helyi és a települési önkormányzat kifejezéseket szinonimaként használjuk, noha a megyei önkormányzatok a kérdőíves felmérésből kimaradtak.

3. ábra

A kérdőívet visszaküldő települések

Jelmagyarázat: 1) Kisközség; 2) Nagyközség; 3) Kisváros; 4) Nagyváros.

Forrás: KSH Helységnévtár (2002. január 1.) alapján Dombi Péter készítette.

5.1. Az önkormányzati beavatkozások létjogosultsága

Említettük, hogy az önkormányzati „beavatkozás/be nem avatkozás” kérdése nem eldöntött vita a helyi gazdaságfejlesztésről szóló szakirodalomban sem.

Péteri Gábor egy 1991-es kérdőíves felmérés kiértékelése után úgy vélte, hogy az önkormányzatok a kilencvenes évek elején egyértelmű kezdeményező szerepet vállaltak a helyi gazdaságfejlesztésben (Péteri, 1996). Ezt a tényt tükrözték az önkormányzati feladatokról alkotott polgármesteri és lakossági vélemények is (10. táblázat).

A polgármesterek szerint – a tág önkormányzati feladatértelmezésnek megfelelően – az önkormányzatoknak nem csupán a kötelező feladatokra kell koncentrálniuk, hanem a település egészének fejlődéséért felelősek (Péteri, 1994). Sőt, a polgármesterei (és a lakossági⁵⁶) feladatrangsor élén egyértelműen a nem kötelező önkormányzati feladatok, köztük a helyi gazdaságfejlesztés, álltak, és az előre sorolt feladatok többsége a helyi gazdaság működéséhez kapcsolódott.

⁵⁶ A polgármesteri szerepmegítélés jól tükrözte a lakossági igények alakulását, egy-két kiugró értékbeli eltéréstől eltekintve (bölcsődei, kórházi szakrendelői ellátás). A telefonszolgáltatás kivételével a lakosság minden tétel esetében nagyobb jelentőséget tulajdonított az adott feladat ellátásának, mint a polgármesterek, azaz egyértelmű igényként fogalmazódott meg az önkormányzattal szemben a felmerülő problémák kezelése.

10. táblázat

Az önkormányzati feladatok sorrendjének polgármesteri és lakossági megítélése, 1991*

	Polgár- mesteri rangsor	Polgár- mesteri átlagérték	Lakossági rangsor	Lakossági átlagérték
Munkaalkalmak teremtése	1.	4,29	2.	4,45
Közbiztonság	2.	4,23	1.	4,49
Telefonszolgáltatás	3.	4,13	12.	4,00
Helyi gazdaság fejlesztése	4.	4,09	4.	4,31
Környezetvédelem	5.	4,05	8.	4,20
Munkanélküliség kezelése	6.	3,91	7.	4,23
Általános iskolai oktatás	7.	3,90	9.	4,17
Útépítés, karbantartás	8.	3,79	11.	4,09
Szociális segélyezés	9.	3,77	6.	4,25
Közzet orvosi ellátás	10.	3,76	5.	4,27
Időskorúak ellátása	11.	3,68	3.	4,37
Csatornázás	12.	3,63	16.	3,91
Óvodai ellátás	13.	3,50	13.	3,99
Szemétszállítás	14.	3,46	23.	3,70
Közművelődés	15.	3,37	15.	3,95
Vízellátás	16.	3,33	21.	3,73
Tűzoltás, tűzvédelem	17.	3,20	17.	3,82
Gázellátás	18.	3,15	18.	3,80
Lakásépítés	19.	3,13	19.	3,77
Lakásrekonstrukció, felújítás	20.	3,09	20.	3,75
Tömegközlekedés	21.	2,89	25.	3,59
Szakrendelői ellátás	22.	2,77	10.	4,12
Nemzeti, etnikai kisebbségi jogok védelme	23.	2,52	27.	2,94
Kórházi ellátás	24.	2,24	14.	3,97
Parkolóépítés	25.	2,21	26.	2,96
Középiskolai oktatás	26.	2,20	24.	3,69
Bölcsődei ellátás	27.	1,86	22.	3,72

Megjegyzés: Ötfokozatú skálán mért átlagérték.

Forrás: Horváth–Péteri, 1993. p. 117; 120. alapján saját szerkesztés.

Egy évtizeddel később mi is úgy találtuk, hogy a *települési önkormányzatok aktív magatartással lépnek fel saját céljaik elérése érdekében*. Ezt tükrözi a polgármestereknek az önkormányzatok helyi gazdaságfejlesztési szerepvállalásáról alkotott véleménye is.

A polgármesterek többsége (85%-a) ugyanis, a „beavatkozás” szükségessége mellett voksolt. 11%-uk szerint egyértelműen ki kell maradniuk az önkormányzatoknak a gazdaságfejlesztésből (csak a közsé kategóriákból jelölték ezt a válaszlehetőséget). 2%-uk szerint csak részben kell szerepet vállalniuk a települési önkormányzatoknak a helyi gazdaságfejlesztésben (a nagyobb településeknek lehet ilyen szerepük, a piac elsődlegességét és az alapellátás kiemelt fontosságát szem előtt kell tartani), 2%-uk pedig nem válaszolt a kérdésre.

Az indokok szerint az önkormányzatok helyi gazdaságfejlesztési szerepvállalására azért van szükség, mert⁵⁷

- neki kell a feltételeket biztosítani, illetve igényfelméréssel elő tudja segíteni a folyamatokat;
- a foglalkoztatási gondok megoldásához elengedhetetlen;
- a bevételi érdekeltsége indokolja (helyi adók);
- lényeges információkkal rendelkezik, megfelelő a pozíciója, és koordináló szerepet tölthet be;
- nincs erre alkalmasabb helyi szereplő, mivel a vállalkozások egyedül gyengék, tőkeszegények, így alkalmatlanok a fejlődés elősegítésére;
- a lakossági életminőség javítása a végső cél;
- az szorosan összefügg a településfejlesztéssel;
- ez a közösségi érdek;
- lehetősége van a szabályozási háttér biztosításával, illetve a tervezési gyakorlatával befolyásoló szerepet betölteni.

Az önkormányzatok helyi gazdaságfejlesztési szerepvállalására azért lehetetlen, mert

- hiányoznak a szükséges önkormányzati források;
- és hiányzik a megfelelő jogszabályi háttér, illetve kérdéses az érintett hatáskör rögzítése is.

A „beavatkozás/be nem avatkozás” kérdés eldöntése az aktív magatartás javára nem eredményezi automatikusan az önkormányzati vagy részben önkormányzati kezdeményezések „sikerességét”, ahogyan a beavatkozások mikéntjére, célterületére és végrehajtására is számtalan megoldás létezik. A továbbiakban ezért foglalkozunk az önkormányzatok által említett beavatkozások formáival, előkészítésének módszereivel és komplex minősítésével részletesebben.

⁵⁷ Az egyes tényezők említési gyakoriságuk sorrendjében szerepelnek.

5.2. A helyi fejlesztések tervezése

5.2.1. Tervkészítés a települési önkormányzatoknál

A szabályozási háttér felvázolásakor láttuk, hogy számos olyan terv, stratégia, koncepció, programtípus van, amelyet a települési önkormányzatoknak el kell készíteniük; van több olyan terv, amelyet a támogatási alapok pályázati előírásai ösztönöznek, vagy írnak elő; és van számos olyan terv, amelyek elkészíttetését önkéntes alapon vállalják az önkormányzatok⁵⁸.

Ez alapján feltételeztük, hogy minden nagyvárosnál és kisvárosnál találunk majd legalább egyféle, a településfejlesztést megalapozó tervdokumentumot, illetve minimum egy, az önkormányzat gazdálkodását orientáló programot. A kisebb településeknél azonban, vélhetően sokkal alacsonyabb a tervkészítési gyakoriság.

Ezt a hipotézisünket erősítette az az eredmény is, amelyet egy 1994-es felmérés során mutattak ki a kutatók. Ekkor a válaszadó önkormányzatoknak mindösszesen egyötöde, a falvak (községek) hatoda, a Budapesten kívüli városok közel 50%-a rendelkezett a hosszabb távú fejlesztéseket megalapozó helyi gazdaságfejlesztési programmal. Ráadásul az elkészülő tervek különböző „kategóriákat” takartak, voltak a kommunikáció eszközeként szolgáló és tényleges fejlesztési döntéseket megalapozó tervek is. Míg a külső szakértők és a szakbizottságok által garantált szakmai jelleg a városkategóriákban (nagyobb méretű településeken) volt jellemző, addig a kisebb településeken a terv inkább a közös gondolkodás megjelenítésére, a helyi felmérések összesítésére alkalmazott eszközként jelent meg (Péteri, 1996).

A tervek sokféleségének problémája a mi felmérésünket is érinti. Mivel a törvényhozó még a kötelezően előírt tervtípusoknál sem rögzíti az elkészítendő tervdokumentum tartalmi, formai elemit, így elképzelhető, hogy a válaszadók teljesen más tartalmú és minőségű terveket jelölnek ugyanazzal az elnevezéssel. Ebből következően, az elkészített tervek számából és típusából nem tudjuk eldönteni, hogy azok mennyire orientálják ténylegesen a helyi döntéshozókat, illetve milyen mértékben valósul meg a tervek folyamatos felülvizsgálata, és mekkora arányban van szó csupán az íróasztalfiókok számára készített tervekről.

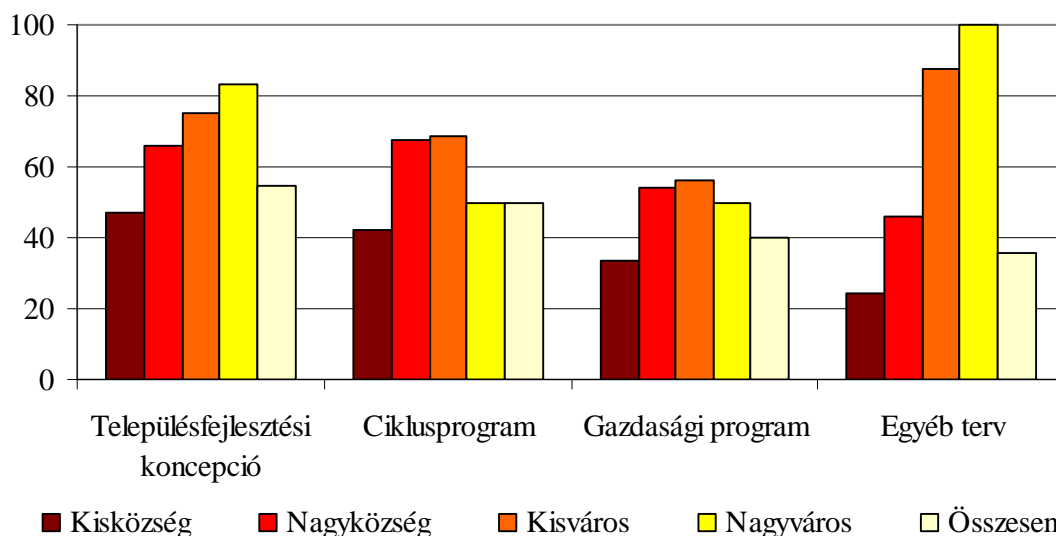
A 4. ábra a különböző lakónépességű magyar települések tervkészítési gyakorlatát mutatja be, az 1990–2003-as vizsgálati periódusban. Szembetűnő, hogy az 1994-es felméréshez képest a tervezés erőteljesebb megjelenéséről számolhatunk be minden méretkategóriában, azonban a városok és a községek közötti tervkészítési különbségek továbbra is megmaradtak.

⁵⁸ A terv kifejezést gyűjtőfogalomként használjuk. Beleértjük az összes olyan koncepciót, programot és tervet, amelyet a képviselő-testület készített és fogad el. Külön jelezzük, ha konkrét tervtípusról beszélünk.

Míg a rendezési terv részét képező *településfejlesztési koncepció a települések többségénél, 54,5%-ánál megtalálható*, addig az ugyancsak törvény által előírt *gazdasági programot csupán a települések 40%-ánál* – a nagyvárosok felénél, a kisvárosok 56%-ánál, a nagyközségek 54%-ánál és a kisközségek egyharmadánál – *készítették el az önkormányzatok. A mintatelepülések 28%-a rendelkezett a törvény által kötelezőként előírt két tervtípussal, településfejlesztési koncepcióval és gazdasági programmal egyaránt.*

4. ábra

A települések tervkészítési gyakorlata, a válaszadó települések százalékában, méretkategóriás bontásban



Forrás: Saját szerkesztés.

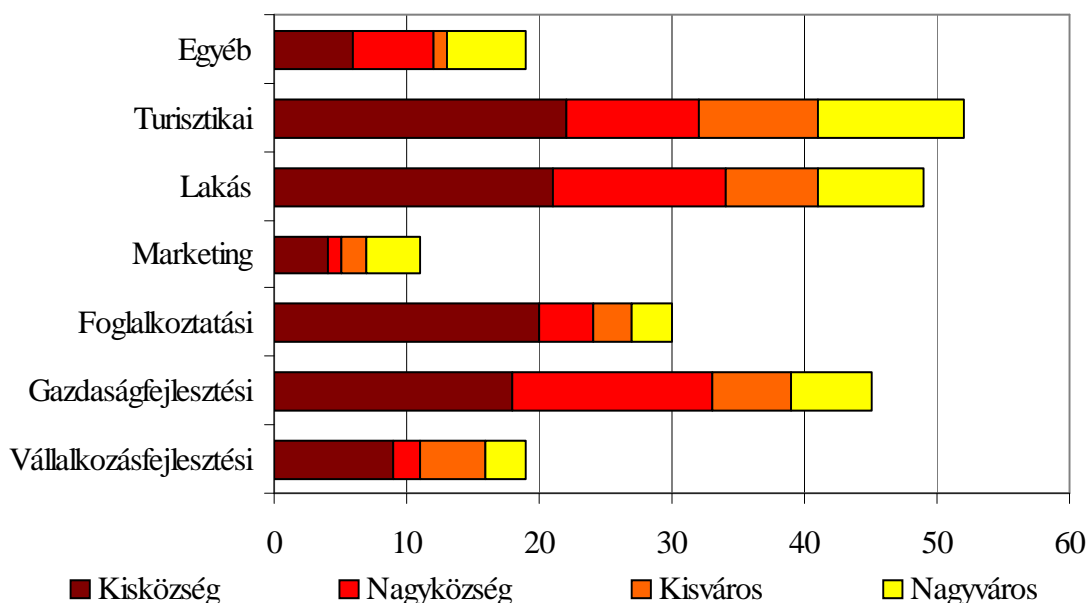
A gazdasági program készítéséhez képest kedvezőbb a kép a ciklusprogram⁵⁹ tekintetében, amely azonban – formájából, időtávjáról eredően – nem tudja igazán megalapozni a gazdálkodás hosszabb távú tervezését. Ennél, a települések felénél alkalmazott tervtípusnál is lefelé húzzák az átlagot a kisközségek.

A 4. ábrán jelölt, egyéb, gazdaságfejlesztési vonatkozású terveket a 5. ábra részletezi.

⁵⁹ A ciklusprogram a választási periódusra, azaz négy évre készített olyan rövid távú terv, amely a politikai elképzeléseket, vállalásokat sűríti magába, nem foglalkozva az egyes projektek pénzügyi fedezetével.

5. ábra

Gazdaságfejlesztési vonatkozásokat is tartalmazó további tertvtípusok a településeknél, db



Forrás: Saját szerkesztés.

Az egyéb, gazdaságfejlesztési vonatkozásokat is tartalmazó tervet készítő 103 önkormányzat közül hárman nem jelölték meg a hivatkozott terv típusát, 36%-uk csupán egy típust jelölt meg, a jellemző azonban a többféle terv elkészítése.

A tervek együttélésére egyfajta tematikai összefüggés jellemző. A marketing koncepciók jó része a turisztikai programokhoz kötődik. A vállalkozásfejlesztési tervek többsége gazdaságfejlesztési koncepciót is maga mellett tudhat, a foglalkoztatási koncepció pedig mindkettővel szoros együttmozgást mutat. Ezek az összefüggések talán semmi meglepő információt nem hordoznak, hacsak azt nem, hogy *bizonyos esetekben érthetetlen, sőt túlzott a két vagy három, hasonló funkciót betöltő terv jelenléte. Főként igaz ez a kistelepülésekre, ahol a gazdaság „összetettsége” nem indokolja szerteágazó tervek elkészítését.*

A leggyakoribb tertvtípusként a turisztikai koncepció, majd a lakáskoncepció jelenik meg. Nyilván a települési önkormányzatok követő magatartása is hozzájárul e két terület dominanciájához, az utóbbi években a központi fejlesztési források jelentős részének e két célterülethez kötése, és a pályázatok kiírása az önkormányzatok számára nagymértékben befolyásolhatta a helyi szintű tervek elkészítését.

A funkcionális és ágazati tervek egy-egy célterületre orientálódásáért okolható a *központi fejlesztési politika túlzottan uniformizáló hatása mellett* – fejlesztési források hiányában az aktuális támogatási prioritások határozzák meg a fejlesztési célterületet számos településnél (ld. 17. ábra) – *az általános települési önkormányzati gazdálkodási kondíció is, ám a háttérben egyre súlyosabb problémaként érzékelhe-*

tő a helyi fejlesztési irányok kijelölésekor *a területi szintű koordináció hiánya, melynek segítségével elkerülhetők lennének a párhuzamos fejlesztések, illetve az egymást kizáró fejlesztések.*

Lássuk, melyek azok a helyi fejlesztések, amelyeknél elengedhetetlennek tartjuk a területi koordinációt. A települési önkormányzatok tervkészítéssel támogatott fejlesztései, beruházásai és tevékenységei három fő csoportba sorolhatók (Mezei C., 2004):

- 1) Vannak az ún. (nagyobb) térségi hatású, országos jelentőségű helyi fejlesztések, amelyek háttérében álló tervek elkészíttetését térségi szinten tartanánk elképzelhetőnek – a központi szabályozás figyelembevételével, és valamilyen (a központi és a térségi szint közötti) egyeztető mechanizmus bevezetésével (pl. tervszerződés). Ebbe a kategóriába sorolhatnánk a regionális repterek, a regionális hulladéklerakók, a logisztikai központok vagy a regionális központok ügyét. Sok esetben elengedhetetlennek tartjuk, hogy a törvényhozó kijelölje az egyes fejlesztések pontos helyét (pl. regionális központok), de azt is előírhatja, hogy térségenként egy ilyen fejlesztés valósuljon meg. A térségi egyeztetési eljárás legfőbb eredménye a hatékonyság növekedése (párhuzamos fejlesztések elmaradása), a térségi optimum megtalálása, és a térségi szintű konszenzus kialakítása lenne. A megvalósításhoz fontosnak tartjuk az ilyen fejlesztéseket felölelő, komplex regionális fejlesztési stratégia elkészítését.
 - 2) Vannak olyan helyi érdekeltségű fejlesztések, amelyek tervezésekor nem szabad figyelmen kívül hagyni a közvetlenül érintett térség lakosságának érdekeit, a megvalósuló beruházások externális hatásait, illetve egymást erősítő vagy kioltó voltát. Olyan szabályozás kellene, amely biztosítaná az ilyen szintű fejlesztések kötelező térségi egyeztetését már a tervezési fázisban. Ide sorolhatnánk például az olyan helyi ipartelepítést, amely fokozódó környezetterhelést jelenthet a környékbeli településen élők számára; vagy valamely nagy kapacitású (sport, idegenforgalmi stb.) létesítmény építését, amelyből többet már nem bírna eltartani az adott térség. E fejlesztések tervezésekor irányadó dokumentumok lennének a nagyobb területi egységek (régió, megye, kistérség) ágazati vagy komplex fejlesztési tervei, és a helyi fejlesztési terv elfogadását térségi egyeztető (véleményező) eljárás előzné meg.
 - 3) Vannak továbbá olyan helyi fejlesztések, amelyek tervezése során csupán a helyi lakosság és a helyi szervezetek véleményére kell odafigyelnie az adott települési önkormányzatnak (nyilván a jogszabályi követelményeken túlmenően). Ide sorolhatók például a helyi infrastruktúrafejlesztési, intézményfejlesztési kezdeményezések.
- Ez az a pont, ahol meg kell említenünk a tervegyeztetésnek egy másik lényeges dimenzióját is, azaz a helyi szereplők bevonását a tervkészítés

folyamatába. *Az egyes beruházások életképességét, társadalmi elfogadottságát, külső pénzügyi támogatottságát nagyban elősegítheti, ha a tervezési folyamat során az elképzelés széles körű egyeztetésen megy keresztül.*

Visszatérve az 5. ábrához, a gazdaságfejlesztési tervek előkelő, harmadik helyezése és a hozzájuk kapcsolódó vállalkozásfejlesztési, foglalkoztatási tervek arra utalnak, hogy több településen kiemelt fontosságot tulajdonítanak a települési önkormányzati gazdasági beavatkozások előzetes, komplex tervezésének. Ez azért is lényeges, mivel a stratégiakészítés az európai uniós helyikezdeményezés-támogatásban is kulcsfontosságú elemnek bizonyul.

Érzelkelhető, hogy *a helyi gazdaságfejlesztési kezdeményezések komplex támogatása, illetve egyes részterületek kiemelt támogatása (főként a foglalkoztatási problémák kezelése) egyre hangsúlyosabb elemként jelenik meg az Európai Unióban. A jövőben a megfelelő tervezés és stratégiakészítés elkerülhetetlen lesz az uniós források elnyeréséhez, így a megoldás a komplex helyi fejlesztési, gazdaságfejlesztési, vállalkozásfejlesztési és munkahely-teremtési programok elkészítése, illetve a programok helyi támogatottságának, a partnerség kiépülésének elősegítése lehet.*

Az 5. ábrán jelölt, az egyéb kategóriába sorolt – gazdaságfejlesztési vonatkozásokat is tartalmazó – tervek többsége a kötelező önkormányzati feladatok ellátásához köthető. Intézményfejlesztési, infrastruktúrafejlesztési, vagyongazdálkodási, oktatási koncepciókat soroltak ide az önkormányzatok.

Érdekes, hogy csupán három település jelezte a helyi gazdasági igényeket figyelembe vevő környezetvédelmi koncepció jelenlétét, mégpedig az egyéb kategóriába sorolva azt, mivel a törvény által előírt környezetvédelmi program meglétére külön nem kérdeztünk rá. Félő azonban, hogy ez szintén egy olyan tervtípus, ahol a programkészítés előírása nem elégséges ösztönzője a terv elkészítésének.

Az bizonyos, hogy *az önkormányzatoknak egyre nagyobb hangsúlyt kell helyezniük a környezetvédelmi szempontok érvényesítésére és támogatására – akár a tervezés eszközével.* Különösen igaz ez az európai uniós források megnyílása után, hiszen az EU jelenlegi programozási időszakában is látható hangsúly van a környezettudatos fejlesztési stratégiák kidolgozásának támogatásán, és a helyi fejlesztések környezetre gyakorolt negatív hatásának mérséklése – várhatóan – még kiemeltebb követelmény lesz a 2007-től induló programozási periódusban (EC 2004). Ezt igazolja az a tény, hogy az Európai Bizottság harmadik kohéziós jelentésében a fenntarthatóság kérdését kiemelten kezelik, és a jelentésben megfogalmazott, tervezett kohéziós politikai prioritások között ott találjuk a környezetvédelem és a kockázat-elhárítás területét is (Horváth Gy., 2004).

Összegezve a településtervezésről tett megállapításainkat elmondható, hogy *a kis-községek általában elmaradást mutatnak a tervkészítés gyakoriságát illetően. A nagyvárosok viszont élen járnak a fejlesztési típusú tervek elkészítésében (településfejlesztési koncepció és gazdaságfejlesztési tervek).*

Jelenleg önmagában a tervek számából következtetni egyfajta stratégiai szemlélet jelenlétére akár félrevezető is lehet. Ám mindenképpen információhordozó az a tény, hogy *a törvény által előírt tervezési kötelezettségnek a mintatelepülések 28%-a tett eleget*. Figyelemre méltó továbbá, hogy a többféle tervvel rendelkező települések között találunk kisközségeket és nagyvárosokat egyaránt, ám *a tervvel egyáltalán nem rendelkező települések (55 db) kizárólag községi jogállással rendelkeznek, túlnyomó többségük kisközség*.

A tervezésre – láthatóan – egyre nagyobb hangsúly helyeződik, így a településversenyben minden bizonnyal előnyöket lehet kovácsolni a megfelelő tervezési gyakorlatból, s ebben az esetben már nem elegendő a települési önkormányzatok számára az előírások egyszerű betartása. Hozzáértés, megfelelő tervezőgárda, megfelelő tervezési mechanizmus, egyeztetési eljárás stb. kell a fejlesztési tervek elkészítéséhez, és a szabályokat követő rendezési típusú tervek aktualizálásához.

Komoly problémaként vetődhet fel, hogy ki készítse el a terveket az önkormányzatok számára. Amíg a rendezési terveknél jól leszabályozott a tervkészítők köre, fejlesztési típusú tervet gyakorlatilag bárki készíthet (mindenféle szakmai, gyakorlati háttér nélkül). Bár a tervezők körének szigorú rögzítése sértené az önkormányzatok tervkészítési szabadságát, egy *szaknévsor*, egy *ajánlás* elkészítése elősegíthetné a minőségbiztosítást.

Ezen túlmenően, a tervek folyamatos aktualizálása és a tervekben foglaltak szem előtt tartása végett célszerű lenne egy *tervezéshez, stratégiaalkotáshoz értő szakember önkormányzati vagy önkormányzati társulási alkalmazása*.

Az első és egyben legfontosabb teendő azonban, a települési önkormányzatok tervezését illetően, *a gazdasági tervezés általános gyakorlattá tétele lenne*. Ez ugyanis minden helyi fejlesztés kivitelezhetőségének a vizsgálatát alátámasztaná. *Meghonosítana egyféle stratégiai gondolkodást, amely hatékonyan támogathatná további tervek elkészítését is. A gazdasági program elkészítésének kötelezővé tétele – szemmel láthatóan – nem vezetett eredményre, így olyan támogató tevékenységek bevezetése kellene, mint a segítségnyújtás, az ajánlások megfogalmazása, a fokozottabb ellenőrzés és a különféle szankciók kilátásba helyezése.*

5.2.2. A helyi fejlesztési irányok kijelölése

5.2.2.1. A helyi vállalkozások bevonása a fejlesztési irányok kijelölésébe

A helyi gazdaságfejlesztés gyakorlatának vizsgálata során lényeges momentum a helyi szereplők véleményének szerepe a fejlesztési irányok megfogalmazása és a tervek elkészítése során. Az *egyes beruházások életképességét, társadalmi elfogadottságát, külső pénzügyi támogatottságát nagyban elősegítheti, ha a tervezési folyamat során az elképzelés széles körű egyeztetésen megy keresztül*. Mi ebből az egyeztetési folyamatból csupán egyetlen szereplőkört emeltünk ki, mégpedig a téma szempontjából

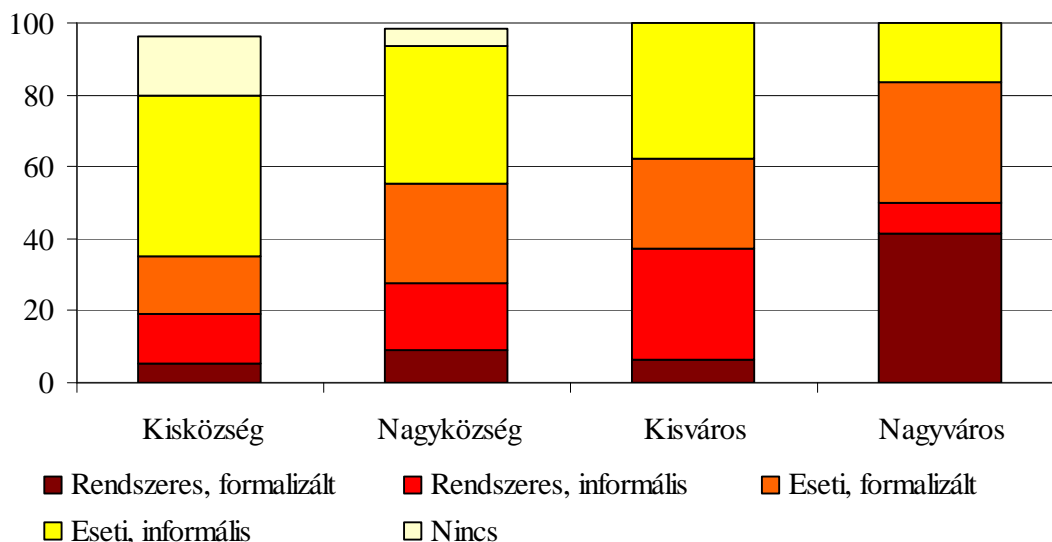
ugyancsak fontos helyi vállalkozókat – ugyanakkor tisztában vagyunk azzal, hogy a helyi gazdaságfejlesztés egy többszereplős akció, ahol a helyi szereplők köre túlmutat a települési önkormányzatokon és a helyi vállalkozásokon (Mezei, 2003b).

A helyi vállalkozások bevonása a tervezési folyamatba a települések 64%-ában bevált szokás. A településméret növekedésével nő a vállalkozói vélemények tervekbe való beépítésének esélye. A 76 nemleges választ adó település közül (80%-uk kisközség) 65-ben nem éri el az ezer főre eső egyéni vállalkozások száma az országos átlagot, a társas vállalkozások esetében pedig 71 település mutatója marad el az átlagostól. Megállapíthatjuk tehát, hogy a vállalkozókkal kialakított kapcsolat milyensége, a helyi vállalkozók szerepvállalása a koncepciók megfogalmazásában nagymértékben függ a településmérettől és a vállalkozássűrűségtől is. Meghatározó tényező a helyi társadalom milyensége, ahogyan az önkormányzati menedzsment összetétele, kapcsolatteremtő-képessége is befolyásolhatja a helyi szereplők bevonásának intenzitását a helyi stratégia kialakításába.

Ugyan a vállalkozói vélemények kikérdezésének módjára nem kérdeztünk rá, így elvileg bármi beleférhetett ebbe a kategóriába (az informális kapcsolat éppúgy, mint a rendszeres vállalkozói fórumok tartása), de külön kértük a válaszadókat, hogy minősítsék a térség vállalkozóival fennálló önkormányzati kapcsolatot, annak formális vagy informális, illetőleg eseti vagy rendszeres jellegét kihangsúlyozva (6. ábra). Itt már egészen más kép rajzolódott ki az együttműködésekről.

6. ábra

Az önkormányzat és a térség vállalkozásainak kapcsolata a válaszadók százalékában



Megjegyzés: 8 település nem válaszolt a kérdésre.

Forrás: Saját szerkesztés.

A települések 12%-a jelezte bárminemű kapcsolat hiányát. Míg a kis- és nagyvárosokban ez nem jelent meg problémaként, a kisközségek 16%-a jelezte a kapcsot-

lat hiányát. A rendszeres, formalizált kapcsolattartás a nagyvárosok 42%-ára jellemző, további 8%-uk rendszeres, de informális kapcsolatot tart fenn a helyi vállalkozásokkal, és csupán 50%-uk jellemezhető eseti kapcsolattartással. *Minél kisebb településről van szó, annál meghatározóbb szerephez jut az eseti kapcsolattartás, a rendszereshez képest.*

A nagyvárosokat leszámítva általában még nem épültek ki az önkormányzatoknál a rendszeres, formalizált vállalkozói kapcsolattartás keretei. Az eseti véleménynyilvánítási lehetőségek nem jelentenek kellő garanciát az önkormányzati helyi gazdaságfejlesztési kezdeményezések vállalkozói támogatottságára, illetve beépülésére a helyi gazdaságba.

A helyi vállalkozások tulajdonosi köre és mérete nem egyértelműen határozza meg a helyi gazdaságfejlesztési gyakorlat alakulását, hiszen a mintatelepülések polgármesterei utaltak olyan multinacionális cégek jelenlétére, amelyek aktív kapcsolattartó magatartással befolyásolják a helyi fejlesztési irányokat (előfordul, hogy egyoldalúan alakítják azokat), míg említtek olyan eseteket is, amikor a letelepült vállalkozás minimális kapcsolatot tart fent a helyi döntéshozókkal, és gyakorlatilag kívülállóként értékeli a helyi eseményeket. A KKV-k reagálása sokkal inkább függ a helyi társadalom milyenségétől, de vannak egyéb befolyásoló elemek is, így *a helyi vállalkozások kategóriái nem jelentenek kizárólagos csoportképző ismérvet a települési önkormányzatok és a vállalkozók közötti kapcsolatrendszer milyenségére, intenzitására vonatkozóan.*

Tudjuk, hogy *a helyi gazdaságfejlesztés sikerének kulcsa a partnerség lehet, amely azonban ki kellene, hogy terjedjen az összes helyi szereplőre, köztük a legfontosabbra, a vállalkozókra is.* Az itt vázolt vállalkozói-önkormányzati kapcsolattartási gyakorlat azonban azt jelzi, hogy *komoly hiányosságok vannak Magyarországon az alulról szerveződő együttműködések területén.*

5.2.2.2. A helyi fejlesztési irányok meghatározását befolyásoló tényezők

A tervezési gyakorlat vizsgálata során fontosnak tartottuk annak felmérését, hogy vajon az egyes *településfejlődést befolyásoló tényezők* milyen súllyal szerepelnek a fejlesztési célterületek kijelölésekor – a polgármesterek megítélése szerint. Az általunk felsorolt hét befolyásoló tényezőt egy ötfokozatú skálán kellett minősíteni, megadva ezzel a befolyásolás vélt mértékét, egyúttal kialakítva a faktorok rangsorát. Az eltérő méretkategóriájú településeken kisebb-nagyobb eltérések mutatkoztak meg mind a rangsor, mind pedig az átlagértékek tekintetében (11. táblázat).

Az összesített rangsor a kisközségek rangsorával megegyező módon alakult, nyilván a súlyukból következően. *Egyértelmű vezető szerepet tölt be a közlekedéshálózati helyzet mind a négy méretkategóriában. Második helyezést kapott a kormányzati támogatáspolitikai aktuális prioritásrendszere, míg többségben harmadik helyen emelték ki a helyi fizikai és humán erőforrások állapotát. A fő tendenciától eltér a nagyvárosok véleménye, amely a helyi erőforrások milyenségét befolyásosabb elem-*

nek véli, mint a kormányzati támogatáspolitikát. Nyilván ez a szemléletmód a fejlesztésekhez szükséges saját erő meglétére⁶⁰ és a nagyobb vagyoni biztosítékra vezethető vissza, illetve a jobb külsőforrás-szerzési lehetőségre.

11. táblázat

A helyi célok, fejlesztési irányok megfogalmazását befolyásoló tényezők fontossági sorrendje a polgármesterek véleménye szerint – méretkategóriák szerinti bontásban*

	Kisközség	Nagyközség	Kisváros	Nagyváros	Összesen
Közlekedésföldrajzi helyzet	1.	1.	1.	1.	1.
Kormányzati támogatáspolitikai	2.	2.	2.	3.	2.
Helyi erőforrások	3.	3.	4.	2.	3.
Gazdasági szerkezet	4.	4.	3.	5.	4.
Regionális gazdasági fejlettség	5.	5.	5.	4.	5.
Településméret	6.	7.	7.	6.	6.
KKV-i versenyképesség	7.	6.	6.	7.	7.

Megjegyzés: Ötfokozatú skálán mért átlagérték alapján.

Forrás: Saját szerkesztés.

A település gazdasági szerkezete a negyedik helyre került az összesített rangsorban. A kisvárosok ettől előrébb rangsorolták, mégpedig a helyi erőforrások elé. Talán ez a településkategória, amely méreténél fogva nem képes térségi gazdasági központtá válni, mivel a húzóágazatok, az innovációk a nagyobb városközpontokban koncentrálnak, így itt kiemelt szerepet kap a helyi fejlesztési irányok megfogalmazásakor az örökölt, a kényszerű ágazati struktúrából fakadó problémák kezelése, a szerkezetváltás elősegítése, és az ezeket támogató új stratégiák kidolgozása. Találhatunk ugyanakkor ellenpéldát is, hiszen néhány kisváros ki tudta használni az elhelyezkedéséből vagy az egyéb telepítési tényezők meglétéből fakadó előnyöket (pl. határ, autópálya közelsége stb.).

A kisvárosok a stratégiaépítésben elsődlegesen a helyi KKV-kra támaszkodhatnak, nem véletlenül kapott ez a faktor kiugróan magas értéket az ő esetükben. Amennyiben a globalizáció kedvezményezett területei közé egy kisváros nem kerül be, magának kell megtalálni a kapcsolódási pontokat. A gazdasági bázis tekintetében ez elsődlegesen a beszállítói-hálózatok kiépítését és a versenyképes KKV-bázis kialakítását jelenti, így kiemelt fontossága lehet a helyi KKV-k teljesítőképességének. Nem véletlenül tulajdonítják a kisvárosok a legnagyobb jelentőséget a régió gazdasági fejlettségének, de fontos tényező a kiegészítő (kormányzati) támogatások megszerzésének lehetősége is.

Az összesített rangsorban a legutolsó két helyen szereplő helyi KKV-i teljesítőképesség és településméret faktorok még mindig átlagosan befolyásoló tényezőknek

⁶⁰ Itt az összeg nagyságáról van szó, hiszen a fejlesztési kiadások összkiadásokhoz viszonyított arányát tekintve a nagyvárosokban a legrosszabb a helyzet (ld. 14. táblázat).

tekinthetők, mivel a kapott átlagértékek minden esetben meghaladják a középértéket. Azért is érdekes ez a kérdés, mert Péteri Gábor szerint az önkormányzatok pontosan a kisvállalkozások fejlesztésében lehetnek a legaktívabbak⁶¹ (Péteri, 1996). Ehhez képest a mi felmérésünkben a legkevésbé hangsúlyos tényezőnek bizonyult (a polgármesterek véleménye szerint).

5.2.2.3. A területi különbségek hatásának kimutatása

A 12. táblázatban felsorol tényezők között több regionális hatókörű is szerepel, köztük az első helyre sorolt közlekedéscsoporthoz tartozó körülmények vagy a régió gazdasági fejlettsége. A kormányzati támogatáspolitikát szintén differenciálhat (differenciál is) a régiók között, de a gazdasági szerkezet és a KKV-i versenyképesség is nagyobb térségre, akár egy teljes régióra kiható jellemző lehet. Jogos kérdésként merülhet fel, tehát, hogy vajon a fejlett és fejletlen régiók települései eltérő véleményt formálnak-e a helyi fejlődést befolyásoló tényezőkről.

A fejlett-fejletlen régiók lehatárolási kritériuma az egy főre jutó GDP, amely a fejletlen régiók esetében az országos átlag 75%-a alatti értéket vesz fel (7. ábra). Ez alapján a fejlett régiók átlagértékébe számítottuk a Közép-magyarországi, a Közép-dunántúli és a Nyugat-dunántúli régiók adatait, a fejletlenek közé pedig a Dél-dunántúli, az Észak-magyarországi, az Észak-alföldi és a Dél-alföldi régiókat soroltuk.

7. ábra

Az egy főre jutó GDP alakulása a régiókban, 2001



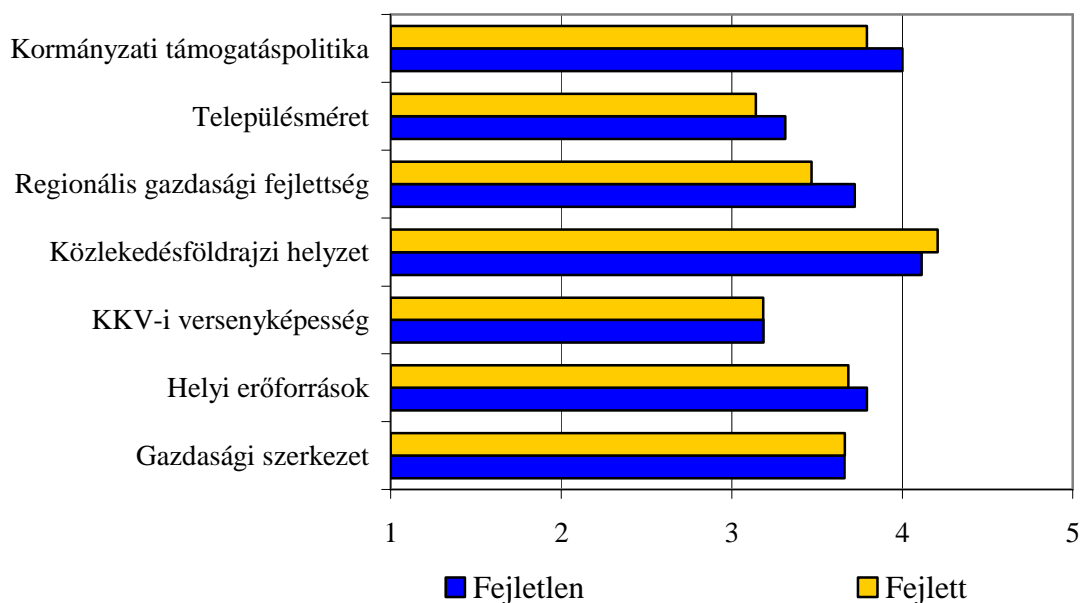
Forrás: KSH, 2003. alapján Fonyódi Valéria készítette.

⁶¹ Ennek érdekében 1994-ben sok közvetlen kiadással nem járó eszközt alkalmaztak, pl. adókedvezmény, telekkijelölés, egyszerűsített ügyintézés stb. A piaci információnyújtás, az inkubátorház létesítés, a saját beruházás és a közvetlen támogatás pedig a ritkán alkalmazott eszközök közé tartozott (Péteri, 1996).

A vizsgálatba bevont önkormányzatok válaszai alapján arra a kérdésre keressük a választ, hogy van-e a fejlett és fejletlen régiók rangsora között lényeges eltérés (8. ábra).

8. ábra

A helyi fejlesztési célkitűzéseket befolyásoló faktorok fontossági megítélése, fejlett-fejletlen régiós bontásban – ötfokozatú skálán mért átlagérték



Forrás: Saját szerkesztés.

Az elemzés során elsőként a legfontosabbnak ítélt közlekedésföldrajzi helyzettel kell foglalkoznunk. *A hazai iparfejlesztési és az ezzel összefüggő infrastruktúrafejlesztési sajátosságok miatt az országban az infrastruktúra-ellátottsági különbségek nem kifejezetten regionális szinten jelennek meg, sokkal inkább falu-város ellentétként, autópálya-nyomvonal kérdésként stb. Minden térség számára központi problémát jelent az infrastruktúra elmaradottságából, elavultságából vagy éppen hiányából fakadó nehézségek kezelése.* Ez tükröződik a közlekedésföldrajzi faktor első helyezésén.

Hasonló helyezést ért el az infrastruktúra egy 1991-es kérdőíves felmérés során. Ekkor ugyanis a polgármesterek az infrastrukturális ellátottságban látták a települési különbségek fő indokát⁶² (12. táblázat).

⁶² A települési különbségek indokai között első helyen az infrastruktúra szerepel, míg második helyre került a település természeti adottsága és földrajzi elhelyezkedése. Az előző vezetés okolása már ekkor is divatos volt. A polgármesterek újszerű gondolkodását és fejlesztésorientált elképzeléseit tükrözi viszont, hogy a meglévő termelő kapacitásoknak meglehetősen kis jelentőséget tulajdonítanak, nyilván a fejlődési potenciál és a szerkezetváltás jótékony hatásaiban bízva. A polgármesterek véleménye szerint kellőképpen befolyásoló tényező a polgármesteri hivatal alkalmassága a feladatok ellátására. A

12. táblázat

A települési különbségek indokai a polgármesterek véleménye szerint, ötfokozatú skálán mért átlagérték, 1991

Tényezők	Rangsor	Átlagpontoszám
Örökölt infrastruktúra	1.	3,66
Természeti adottságok, földrajzi elhelyezkedés	2.	3,55
Az előző tanács vezetése minősége	3.	3,49
Az apparátus szaktudása, rátermettsége	4.	3,48
Korábbi közigazgatási helyzet	5.	3,34
A helyben lévő termelő kapacitás	6.	3,30
Véletlen elosztási különbségek	7.	2,94
Történelmi, kulturális, vallási hagyományok	8.	2,63

Forrás: Horváth–Péteri, 1993. p. 158. alapján saját szerkesztés.

A rendszerváltás előtt a lakossági infrastruktúra terén óriási hátrányokat halmozott fel az ország, ehhez társul még a nehézipar-fejlesztéshez köthető, ma már hasznosíthatatlan termelőinfrastruktúra kezelésének problémája, a modern kommunikációs infrastruktúra kiépítésében tapasztalható térségi elmaradások lefaragásának feladata, a városkörnyéki közigazgatási rendszer megszüntetésének közszolgáltatás-ellátási minőségre gyakorolt negatív hatása és még folytathatnánk a sort. *A rengeteg probléma közül a közlekedési infrastruktúrát emeltük ki a lekérdezés során*, annak érzékelhető központi szerepe miatt, amely tehát nem véletlenül került a rangsor élére.

Figyelemreméltó, hogy *a fejlett régiók kisebb jelentőséget tulajdonítanak a helyi erőforrásoknak* – nem véletlen, hogy az endogén növekedési modell a fejletlen, a globalizáció pozitív hatásaiból kimaradó térségek (kizárólag belső kezdeményezésekre építő) megoldási lehetőségeként jelenik meg a helyi fejlesztésekkel foglalkozó szakirodalomban (G. Fekete, 2001a).

Országspecifikus jellemzőnek tűnik, hogy a települési önkormányzatok a kormányzati támogatáspolitikai aktuális prioritásainak kiemelkedő jelentőséget tulajdonítanak. Ezt a magatartást már az 1994-es kérdőíves felmérés is kimutatta, hiszen míg 1991-ben az önkormányzati vezetők értékrendjében az *önállóság* jutott vezető szerephez, 1994-ben már újra *a központ felé fordulás* vált a meghatározó magatartásformává (Péteri, 1996).

Az önkormányzati rendszer finanszírozási formája, a hazai települési önkormányzatok elégtelen mértékű saját forrása indokolja a helyi fejlesztések egyértelmű függését a központi önkormányzati, ágazati és területfejlesztési támogatásoktól. Ilyen értelemben tehát a *klasszikus helyi gazdaságfejlesztés csak korlátozott mértékben ho-*

rendszerváltás után létrejövő új önkormányzati rendszerben a közigazgatási státusznak már nincs akkora befolyásoló szerepe, s ez érzékelhető a válaszokból is. A rangsor végére szorult a település történelmi stb. hagyományainak és a véletlennek tulajdonított szerep, vagyis az általános nézet az, hogy a központi politika igenis befolyásolja a települések közötti differenciák létrejöttét.

nosodhat meg az országban, és abban a települési önkormányzatok szerepvállalása is eltérő mértékű lehet, mint azt a nyugat-európai vagy az amerikai tapasztalatok mutatják, ráadásul az érintett települési önkormányzatok köre is leszűkíthető a jobb gazdasági kondíciókkal rendelkező egységekre, városokra. Ebből következik az a megállapítás is, hogy hazánkban másként alakul a helyi gazdaságfejlesztéshez kötődő együttműködések szerepe, valamint a gazdaságfejlesztési beavatkozások iránya is sajátos utakat jelölhet ki (17. ábra).

Kimutattuk ugyanakkor, hogy a központ felé fordulás mellett, azzal párhuzamosan, (sajátos módon) jellemző magatartásformává vált az önkormányzatok helyi gazdaságfejlesztési aktivitása is. Tehát az önkormányzatok amellet, hogy „felülről” várják az állami segítséget, saját maguk is részt vesznek körülményeik, helyzetük alakításában.

Az elemzés eredményeit összegezve megállapíthatjuk, hogy *az itt bemutatott tényezőrangsorok alapján nem tudunk lényeges regionális különbségeket kimutatni.*

5.3. A helyi infrastruktúra fejlesztése

Szó esett az infrastruktúrafejlesztés speciális, kiemelt helyzetéről Magyarországon. Ez az oka annak, hogy külön vizsgáltuk a megvalósuló infrastrukturális beruházások kategóriáit, a helyi vállalkozói részvételi módokat, és az esetlegesen kialakuló lokális konfliktushelyzeteket.

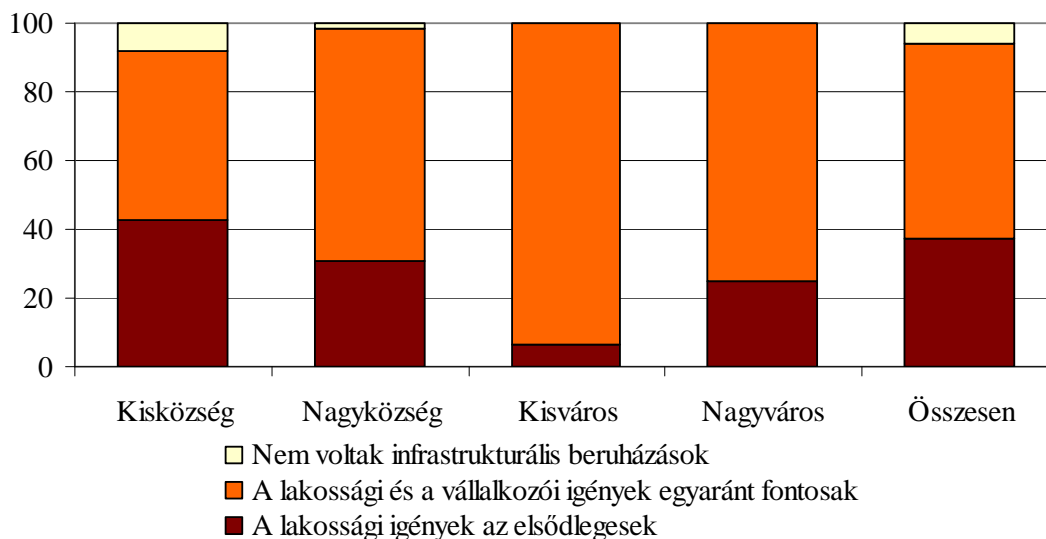
16 kisközség és egy nagyközség jelezte, hogy 1990 óta egyáltalán nem zajlott a településen önkormányzati részvételű infrastrukturális beruházás. A települések 94%-ánál viszont a rendszerváltás óta legalább egy komolyabb önkormányzati infrastruktúrafejlesztési projekt lezajlott, amely – figyelembe véve a hazai infrastrukturális állapotokat – önmagában véve egyáltalán nem tekinthető sikernek (9. ábra).

Egyetlen egy válaszadó sem jelezte, hogy egy-egy infrastruktúrafejlesztési projekt esetében a vállalkozói igények kielégítése lett volna az elsődleges cél, viszont a nagyobb méretkategóriában vezet a vállalkozói és a lakossági igények egyenlőségét hirdető felfogás. Bár a kisközségekben is vezető szerep jutott a lakossági és a vállalkozói fejlesztési igények párhuzamos kielégítésének, de nem sokkal előzi meg a lakossági igények kizárólagosságát valló önkormányzatok arányát. Ez az – egyáltalán nem meglepő – arány nyilván a kistépülések sajátos funkciójával, a vállalkozói kör hiányával hozható összefüggésbe.

A kifejezetten a vállalkozások letelepedését, vagy működésük körülményeit javító önkormányzati infrastruktúrafejlesztési beruházások között időnként előfordult (6%), hogy az önkormányzat felesleges, hosszabb távon is kihasználatlanul maradó kapacitásokat hozott létre – pl. üres iparterület –, ahogyan az is (4%), hogy a rosszul felmért igények miatt pótlólagos beruházásokat kellett kieszközölnie az önkormányzatnak – rövid időn belül.

9. ábra

*A települési önkormányzatok infrastrukturális beruházásainak
méretkategóriás megoszlása, %*



Forrás: Saját szerkesztés.

A saját infrastrukturális beruházásokat végrehajtó önkormányzatok közül 33-an jelezték a kivitelezés során, vagy azt követően lokális konfliktus kialakulását. A kis- és nagyvárosokban az ilyen konfliktushelyzetek a válaszadók több mint 30%-át jellemezték, míg a kis- és nagyközségekben 20% alatt maradt ez az arány – igaz, a beruházások elmaradása is jellemzőbb ezekben a méretkategóriákban.

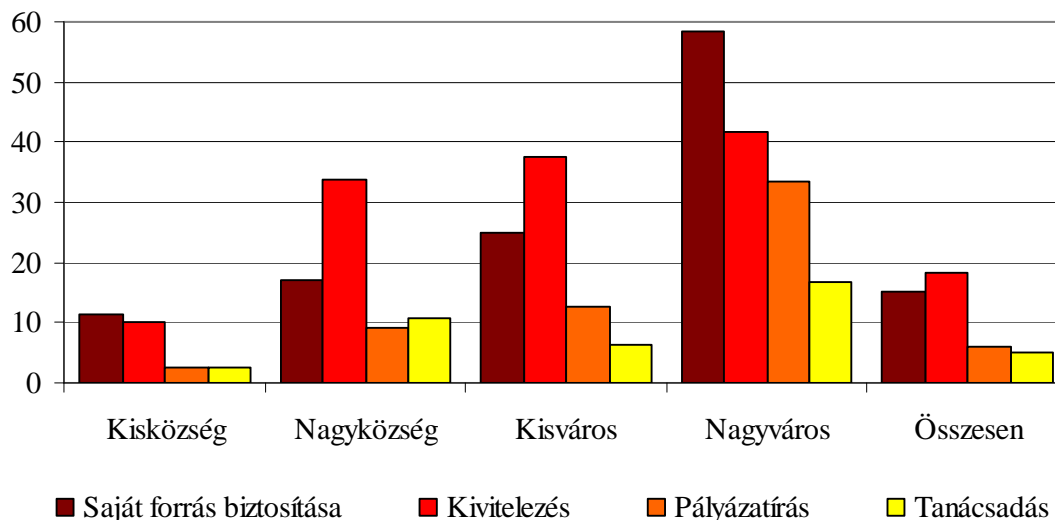
A leggyakoribb konfliktusforrás a kivitelezéssel kapcsolatos lakossági kifogás volt (a minőség, az időtartam stb. miatt), ezt követte az általában a gazdaságfejlesztéssel kapcsolatos lakossági kifogások megjelenése pl. a növekvő forgalom, a leromló úthálózat stb. kapcsán. Csak harmadik helyen szerepeltek a vállalkozói elégedetlenségek, amelyek az elmaradó infrastruktúrafejlesztések miatt kerültek felszínre. Időnként, illetve helyenként kifogásolta a helyi lakosság a megvalósuló beruházáshoz kapcsolódó ár-, és díjszabási önkormányzati vagy szolgáltatói döntéseket.

Összességében az infrastruktúra fejlesztésében érintett önkormányzatok 12%-a számolt be a beruházáshoz köthető helyi konfliktushelyzet kialakulásáról, ezek többsége a lakossági elégedetlenségből fakadt, és csak kevés esetben kötődtek a vállalkozói igények figyelmen kívül hagyásához, vagy háttérbe szorításához.

A lokális infrastruktúra minőségének javítása, bővítése központi kérdés egy-egy településen, így nem tekinthető egyedi megoldásnak a helyi vállalkozói kör részvétele ezekben a beruházásokban (10. ábra).

10. ábra

A helyi vállalkozók részvételi módjai az önkormányzati infrastrukturális beruházásokban, méretkategóriánként, %



Megjegyzés: Egy település több kategóriába is bekerülhetett.

Forrás: Saját szerkesztés.

A kisközségek 73, a nagyközségek 48 és a kisvárosok 38%-a jelezte, hogy nem fordult elő helyi vállalkozói részvétellel megvalósított infrastruktúra-beruházás. A nagyvárosi kategóriában legalább egyféle vállalkozói részvételi mód megvalósult a rendszerváltás óta.

A kisközségekben nem jellemző a vállalkozói részvétel a helyi infrastrukturális beruházásokban, a pénzügyi hozzájárulás vagy a kivitelezésben való szerepvállalás csupán e kategória településeinek 10%-át érintette, a tanácsadás és pályázatírás pedig még kevésbé volt jellemző forma. A nagyközségek és a kisvárosok közel hasonló sorrendet és arányokat értek el. E méretkategóriákban – szemben a nagyvárosokkal – a kedvezményes vagy az ingyenes vállalkozói kivitelezés volt a leggyakoribb részvételi mód, és a második helyre szorult a vállalkozói források bevonása. A nagyvárosi kategóriában a legjellemzőbb a helyi vállalkozói részvétel (főként saját források biztosításával, másodsorban kivitelezéssel) az önkormányzati infrastruktúra-beruházásokban.

5.4. A helyi vállalkozásfejlesztés eszközei

A helyi gazdaságfejlesztés lehetséges önkormányzati eszközeit Péteri Gábor már a kilencvenes évek elején számba vette, és úgy vélte, hogy a következő beavatkozási lehetőségek állnak az önkormányzatok rendelkezésére:

- a telepítési feltételek alakítása;

- adókedvezmények nyújtása;
- tanácsadás (pl. az induló vállalkozásoknak);
- hitelszerzés;
- garancianyújtás;
- tőkebiztosítás saját beruházással;
- képzés;
- információszolgáltatás;
- hatékony szolgáltatásszervezési módok bevezetése (*Péteri, 1994*).

Az átalakuló önkormányzati rendszer és a helyi gazdaságfejlesztési koncepció friss megtelepedése miatt *Péteri* 1994-ben úgy vélte, hogy a helyi gazdaságfejlesztési önkormányzati eszközök bővülése várható a jövőben.

Már az 1994-es önkormányzati kérdőíves felmérés is ezt a felvetést igazolta, hiszen csupán a működő tőke vonzására, a beruházók letelepítésére alkalmazott helyi gazdaságfejlesztési eszközök közül a települési polgármesterek a következőket jelölték meg – fontossági sorrendben:

1. közműépítés;
2. külföldiek megkeresése;
3. ingatlanjegyzék a hasznosítható ingatlanokról;
4. vállalkozók, befektetők megkeresése;
5. útépítés;
- 6–7. kapcsolatfelvétel központi szervezetekkel;
- 6–7. társulás más önkormányzattal;
8. kiadvány a településről;
9. telekkijelölés;
10. övezeti átminősítés;
11. részvétel kiállításon, rendezvényen;
12. városképi fejlesztés, rekonstrukció;
13. kedvezményes ingatlaneladás;
14. kedvezményes ingatlanbérlet;
15. vállalkozói adókedvezmény;
16. közlekedési rend módosítása;
17. ingyenes ingatlanátadás;
- 18–19. piaci információk nyújtása;
- 18–19. támogatás helyi gazdaságfejlesztési társaságnak;
- 20–21. egyszerűsített vállalkozói ügyintézés;
- 20–21. üzleti tanácsadás;
- 22–23. saját termelési célú beruházás;
- 22–23. díjkedvezmények;
24. hitelgarancia;
25. hitelnyújtás vállalkozóknak;
26. inkubátorház;

27. egyéb (Péteri, 1996. p. 122.).

Az 1994-es felmérés a gazdaságfejlesztési eszközök széles skáláját tárta fel. Két nagy csoportot képezhetünk az eszközökből. Az elsőt az önkormányzati vagyон felhasználása (közvetlen befektetés vagy csak befolyásolás) és a külső tőke vonzása érdekében alkalmazott közvetlen (saját beruházások, marketing) és közvetett (adó, szabályozás) technikák alkotják. A második csoportba tartozó eszközök (pl. oktatási rendszer átalakítása, továbbképzési programok, vállalkozói tanácsadás) közvetett és késleltetett hatása jóval nehezebben mérhető, ám ezen eszközök szükségességét is el kell ismerni (Péteri, 1996).

Ebből a sokrétű eszközrendszerből mi csupán a *vállalkozásfejlesztés*, mint kiemelt helyi gazdaságfejlesztési célterület eszközeit emeltük ki⁶³. Vizsgáltuk a vállalkozásfejlesztést célzó beruházások, a központi iparpark-program és a közvetlen vállalkozói támogatások helyzetét.

5.4.1. Vállalkozásfejlesztési célú beruházások a települési önkormányzatoknál

A válaszadó települések 31%-a jelezte, hogy a települési önkormányzat a rendszer-váltás óta kezdeményezett olyan beruházást, amelynek célja a termelő és szolgáltató vállalkozások támogatása volt (11. ábra). A méretkategóriás megoszlás azonban nem egyenletes, hiszen míg a válaszadó nagyvárosok 92%-a és a kisvárosok 81%-a tudott vállalkozásfejlesztő beruházást végrehajtani, addig a nagyközségeknél csupán 37% a kisközségeknél pedig 21% volt ez az arány.

Nem meglepő, hogy a városok, és a nagyobb települések előnyösebb helyzetben vannak, ha aktív vállalkozáspolitikáról van szó. Az általunk felsorolt beruházástípusok nyilvánvalóan nem zárták ki a kisebb volumenű, egyedi megoldásokat, hiszen az egyéb kategóriába elvileg minden belefért, ám a felkínált választási lehetőségek mégis azt közvetítették, hogy nagyobb volumenű, jelentős saját erőt igénylő, általánosan elterjedt beruházási formák alkalmazásának tényére vagyunk kíváncsiak. A grandiózus beruházások felsorolása a válaszok között némileg torzította a kapott eredményt, hiszen elsikkadhattak a kis- és közepes méretű településeken tapasztalható megoldások. Félő azonban, hogy a kisközségekben a fejlesztési források nagy részét a lakossági infrastruktúra, az alapvető szolgáltatásokhoz való hozzáférés feltételeiben mutatkozó óriási lemaradás lefaragása viszi el⁶⁴.

Az eredmények azt tükrözik, hogy a *gazdaságfejlesztési beruházások megvalósítása* inkább a nagyobb településeket jellemezte. Ezen belül az ipari park és az iparte-

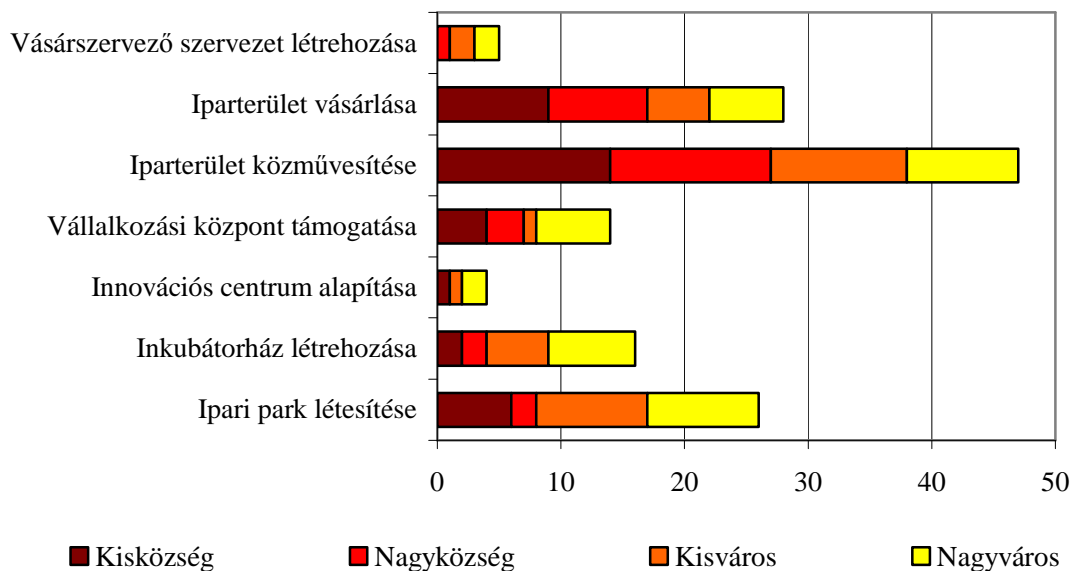
⁶³ Péteri Gábor 1994-es kutatása igazolta, hogy a működő tőke vonzás és a munkahelyteremtés eszközrendszere nagyon hasonló a hazai önkormányzatoknál (Péteri, 1996).

⁶⁴ Ezért kérdeztünk rá külön az 1998–2002 közötti időszak nagyobb beruházásaira, és az ezekhez felhasznált fejlesztési források bevételeken belüli arányára is (ld. 5.5. és 5.6. fejezetek).

rület létesítése, valamint az iparterület vásárlása a legkedveltebb formák közé sorolható.

11. ábra

A helyi vállalkozások támogatását célzó beruházásokat megvalósító települések méretkategóriák szerinti bontásban, db



Forrás: Saját szerkesztés.

Az innovációs centrum létesítése és az inkubátor ház alapítása kifejezések mögötti tartalmat – nyilvánvalóan – eltérőképpen értelmezték a válaszadók, így csak abban lehetünk biztosak, hogy az innováció-orientáltság és a kezdő vállalkozások valamilyen szintű támogatása már megjelent négy, illetve 16 válaszadó településen. Amíg az innovációs centrum létesítése nyilvánvalóan nem képezi az általában használt vállalkozásösztönzési stratégiák részét, addig a válaszadó *nagyvárosok 60%-ánál már működik inkubátorház*. A vásárszervező szervezet létrehozása kifejezetten nagyvárosi fejlesztési stratégiákba illeszkedő elem lehetne, ám ennek már a rendszerváltás előtt is komoly előzményei voltak a hazai nagyvárosokban. Az alacsony részarány azért alakulhatott ki, mivel mi csupán az újonnan létrehozott vásárszervező szervezetekre kérdeztünk rá. A vállalkozási központ támogatása révén megvalósuló beruházások jelenlétére 14 településen találhatunk példát.

Felkínáltuk a lehetőséget az általunk rögzített alapkategóriákon túli egyéb beruházási típusok megnevezésére is. Várakozásunknak megfelelően zömében a kis- illetve a nagyközségek éltek ezzel a lehetőséggel. Sok esetben a beruházásokkal nehezen összefüggésbe hozható, nem értékelhető válaszokat kaptunk (pl. tervezés, tanácsadás stb.). Az értékelhető válaszok között megtaláljuk a községek körében alkalmazott kedvezményes ingatlanértékesítést és bérbeadást, valamint az iparterület közművesítésén kívüli infrastruktúrafejlesztést. A nagyvárosok körében egy esetben logisztikai

szolgáltató központ, illetve egy esetben innovációs szervezet létrehozását sorolta ide az önkormányzat, további két esetben pedig információs és marketingszervezet alapítása került ebbe a kategóriába.

5.4.2. A központi iparipark-program hatása

A beruházási célterületek összehasonlításakor a központi *kormányzati iparipark-program* befolyásoló hatása érzékelhető⁶⁵. Az ipari parkok száma ugyanakkor nem feltétlenül közvetít valós képet az iparipark-program sikeréről, hiszen vannak üresen álló ipari park területek, amelyek nem igazán illeszkednek a program eredeti célkitűzéseihez.

A Gazdasági és Közlekedési Minisztérium közleménye szerint a 2003-ban működő 160 ipari park tíz százaléka nem tudta teljesíteni kötelezettségeit, s ezek esetleges bezárása, valamint a támogatás visszafizettetése megfontolás tárgyát képezi (GKM, 2004b). 2002 végéig 25 olyan jogcímmel rendelkező ipari park működött, amelybe még egyetlen egy vállalkozás sem települt be. A működő ipari parkok azonban jelentős gazdasági súlyt képeznek, ha a foglalkoztatási szerepüket, a beruházási és az export tevékenységüket vizsgáljuk (13. táblázat).

13. táblázat

Az ipari parkok adatai, 1997–2003

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ipari parkok száma (db)	28	75	112	133	146	160	165
A parkok összterülete (ha)**	2350	4950	6800	7640	8100	8800	9050
Cégeket befogadó parkok (db)	19	51	56	109	120	135	141
Betelepült cégek (db)	320	685	980	1495	1760	2152	2450
Betelepítettség (%)	21,5	30,0	34,5	32,9	38,4	40,1	42,7
A betelepült tőke (Mrd \$)	0,7	1,2	1,8	2,6	4,0	4,1*	n.a.
Betelepült cégek beruházása (Mrd Ft)	166	316	427	662	1003	1264	1256
A betelepült cégek árbevétele (Mrd Ft)	619	930	1651	2665	3294	3483	3430
Exportbevétel-arány (%)	83	75	78	83	78	75	66
A foglalkoztatottak száma (1000 fő)	27	59	82	110	115	128	139

Megjegyzés:

*Becsült érték.

**Idő közben változott a minimum területre vonatkozó szabályozás!

Forrás: LogSped, 2003 és GKM, 2004a alapján saját szerkesztés.

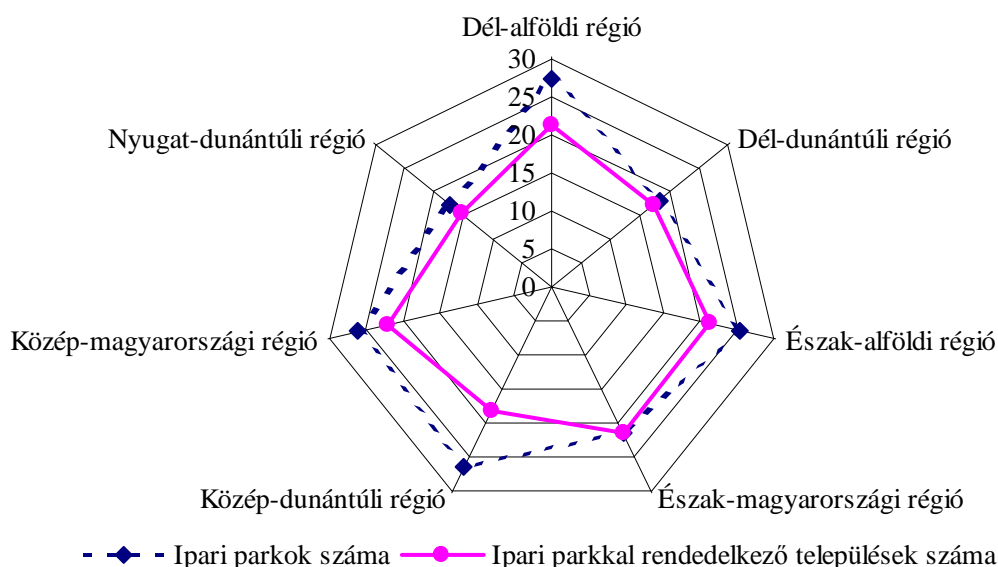
⁶⁵ Az első ipari parkok Győrben és Székesfehérváron jöttek létre közvetlenül a rendszerváltás után. Az évtized közepére már nem csak a Dunántúl északi részén, hanem – többek között – Pécsen, Kaposváron, Kecskeméten és Ózdon is megindult a parkok tervezése. A működő ipari parkok sikere láttán 1997-től a Gazdasági Minisztérium pályázati kiírásának támogatásával elindult a kormányzati iparipark-program, melynek következtében évről-évre nőtt a parkok száma (Kullmann–Hegyi, 2000).

A központi politika hatásának és sikerének megítélése tehát nem egyszerű dolog. Amennyiben a sikeres ipari parkokra tekintünk, példaértékű helyi fejlesztési politikákról számolhatunk be⁶⁶ (Székesfehérvár, Győr stb.), vannak a várakozásokat messze alul múló, egy-két betelepült vállalkozással működő ipari parkok (Nagykanizsa, Pécs, Dunaföldvár stb.), és vannak sikertelen, vállalkozással egyáltalán nem rendelkező ipari parkok (16–25 db) is. A minősítés – ugyanakkor – nézőpont és tűrőképesség kérdése (13. táblázat).

Az ipari parkok területi megoszlását tekintve (12. ábra) Nyugat-Dunántúl és Dél-Dunántúl lóg ki a sorból, de az ország területét lényegében egyenletesen hálózzák be a parkkal rendelkező települések (Nikodémus, 2002). Ha a településenkénti halmozódást kiszűrjük (pl. Budapest, Székesfehérvár, Veszprém stb.), akkor jóval egyenletesebb megoszláshoz jutunk.

12. ábra

*Az ipari parkok és az ipari parkokkal rendelkező települések regionális megoszlása
2003 januárjában, db*



Forrás: LogSped, 2003. alapján saját számítás.

Lényeges kérdésként vetődik fel, hogy vajon a kimutatott egyenletes területi eloszlás az ipari parkok tekintetében egyúttal azt is jelenti, hogy a térségtől, a településtől, illetve azok fejlettségétől függetlenül lehetnek sikeresek vagy sikertelenek az ipari parkok, vagy a területi magyarázó tényezők domináns szerephez juthatnak.

A Terra Studio Kft. 2000-ben vizsgálta ezt a kérdést. Úgy találták, hogy két dimenzió mentén lehet különbséget tenni az ipari parkok között. Az egyik dimenziót a különböző mutatók (a működő vállalkozások száma és az ott foglalkoztatottak szá-

⁶⁶ Egy 1999-es vizsgálat szerint valamennyi kiváló teljesítményű ipari park a Dunántúl északi részén helyezkedik el – ezek a parkok nem a kormányzati programhoz kötődően jöttek létre (Kullmann, 2000).

ma) alapján kialakított fejlettségi rangsor alkotta, a másik dimenzió pedig a parkot befogadó település minősítése volt – a település népességszáma, a feldolgozóipari foglalkoztatottak száma, illetve a nyugat-európai elérhetőség jellemzők mentén. A vizsgálat szerint *a legfejlettebb ipari parkok a legkedvezőbb háttérrel rendelkező területeken vannak*, de ezeken a területeken is előfordulnak kevésbé sikeres ipari parkok. A kedvezőtlen háttérrel rendelkező térségekben nem voltak kiváló vagy a központilag támasztott feltételeknek megfelelő mutatókkal (a szerződést követő negyedik évre minimum 10 működő vállalkozás és 500 fő foglalkoztatott) rendelkező parkok, viszont alacsony volt a működő vállalkozások nélküli ipari parkok aránya is. A végkövetkeztetés – éppen ezért – az volt, hogy *sikeres ipari parkot nehéz megfelelő háttér nélkül létrehozni, ám önmagában a kitűnő háttér sem garancia arra, hogy jól működő ipari park alakuljon ki. Az ipari park háttereként szolgáló térség erőteljesen behatárolja a parkok növekedési lehetőségeit, így a kedvezőtlenebb térségekben lévő ipari parkok más fejlődési pályát tudnak bejárni* (Kullmann–Hegyi, 2000).

Meg kell jegyeznünk, hogy a kormányzati politika az iparipark-programmal megfelelően igazodott a települési önkormányzatok körében általánosan alkalmazott *kínálatoldali gazdaságfejlesztési stratégiához*. A külső befektetők megjelenéséhez, az ipari parkok benépesüléséhez viszont nem elegendő az iparipark-terület kijelölése, vagy egyéb közművesített terület kialakítása, hiszen a külföldi tőke telephely-választási döntését rengeteg egyéb tényező befolyásolja. Olyan értelemben tehát elhibázott stratégia volt az iparipark-program, hogy a fejlesztési terület kijelölése önmagában nem eredményezhet sikereket a munkahelyteremtésben és a helyi gazdaságfejlesztésben, mégis a pályázati rendszer azt sugallhatta, hogy ma Magyarországon az ipari park létesítése lehet a helyi siker kulcsa. Ilyen értelemben tehát a programnak, az elvitathatatlan sikerek mellett, voltak deformáló hatásai is, bár a kínálatoldali helyi stratégiák egyoldalú kialakításához nem csak ez a tényező vezetett.

5.4.3. Közvetlen vállalkozói támogatások a települési önkormányzatoknál

A nem önkormányzati tulajdonú vállalkozások közvetlen önkormányzati támogatása több szempontból is a kényes ösztönzési formák közé tartozik. Egyrésztől többségben nincs szabadon felhasználható forrásuk az önkormányzatoknak, ha pedig van, akkor politikailag nehezen indokolható, így a képviselő-testületen is nehezen keresztül vihető egy kiszemelt vállalkozás kiemelt támogatása. Másrésztől a munkahelyteremtési, vállalkozásösztönzési célkitűzésekhez rendszerint jobban illeszkedik több vállalkozás működési feltételeit javító önkormányzati erőfeszítés, mint néhány vagy egyetlen vállalkozás helyzetbe hozása. Mégis számos esetben – például ha nagyfoglalkoztatóról vagy „stratégiai” vállalkozásról van szó – indokolt lehet az egyedi támogatás alkalmazása, bármilyen formát is öltson az. Ezt jelzi, hogy a kisközségek 21, a nagyközségek 40, a kisvárosok 50 és a nagyvárosok 83%-a jelezte ilyen támo-

gatási forma alkalmazását. A válaszadó települések 30%-a nyújtott nem önkormányzati tulajdonú vállalkozásoknak közvetlen támogatást. *A településmérettel arányosan nő a közvetlen vállalkozási támogatás alkalmazásának gyakorisága.*

Az önkormányzati megrendelések során csak a szabályozási keretek, a közbeszerzésekre vonatkozó előírások figyelembevételével van lehetőség *a helyi vállalkozások preferálására*, ezzel együtt a vizsgált települési önkormányzatok 83%-a alkalmazta ezt a módszert. Az átlagot lefelé nyomták a nagyvárosok 75%-kal és a kisközségek 77%-kal. A nagyközségek és a kisvárosok viszont 95, illetve 100%-ban éltek ezzel a lehetőséggel.

5.5. A helyi gazdaságfejlesztés költségvetési forrásai

Mivel a nagyobb települések körében sokkal inkább elterjedt a gazdaságfejlesztési célú beruházások kivitelezése (11. ábra), jogos kérdésként fogalmazódik meg, hogy vajon a fejlesztési források tekintetében is jobb helyzetben vannak-e a nagyvárosok, mint a többi település.

Ha a fejlesztési források alakulását vizsgáljuk, az államháztartás önkormányzati alrendszerének évek óta stagnáló arányú felhalmozási és tőkejellegű kiadásai alapján arra következtethetünk, hogy nincs lehetőség gazdaságfejlesztési célú beruházások fokozott létesítésére, amennyiben az alpinfrastruktúra terén lemaradások tapasztalhatók, hiszen e fejlesztési források egészének kell az összes önkormányzati beruházáshoz az önrészt garantálnia (14. táblázat).

14. táblázat

A felhalmozási és tőkejellegű kiadások arányának országos és mintabeli alakulása, 1997–2003, %*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
A felhalmozási és tőkejellegű kiadások országos aránya	18,2	20,1	17,1	18,8	19,8	20,8	16,5
A fejlesztési kiadások mintabeli aránya**	14,2	14,8	15,4	16,5	17,5	n.a.	n.a.
A mintabeli kisközségekben	13,8	15,1	15,6	17,6	17,2	n.a.	n.a.
A mintabeli nagyközségekben	15,0	14,2	16,0	16,3	20,7	n.a.	n.a.
A mintabeli kisvárosokban	17,1	16,1	13,5	10,7	10,7	n.a.	n.a.
A mintabeli nagyvárosokban	10,6	11,5	12,0	12,3	11,8	n.a.	n.a.

Megjegyzés:

* Az összes kiadásokhoz viszonyítva.

** Átlagérték. Csak 1997–2001 között vizsgáltuk.

Forrás: Dobos–Szelényi, 1998. p. 441.; Dobos–Szelényi, 1999. p. 693.; Dobos–Szelényi, 2000. p. 789.; Dobos–Szelényi, 2001. p. 763.; Dobos–Szelényi, 2002. p. 1021.; Dobos–Szelényi, 2003. p. 977.; Dobos–Szelényi, 2004. p. 955. alapján saját számítás.

Ráadásul az önkormányzatok GDP-ből való részesedése is folyamatosan csökkent 1997 és 2000 között, 2001–2002-ben pedig mérsékelt növekedést mutatott, de még mindig nem érte el az 1997-es 14%-ot⁶⁷ (15. táblázat).

15. táblázat

Az önkormányzatok bevételeinek alakulása a GDP-hez viszonyítva, 1997–2002

Év	GDP (milliárd forint)	Önkormányzati (GFS rendszerű) bevételek (milliárd forint)	Önkormányzati bevételek a GDP százalékában
1997	8541	1200	14,05
1998	10087	1340	13,28
1999	11393	1499	13,16
2000	13172	1656	12,57
2001	14849	1904	12,82
2002	16740	2181	13,03

Forrás: KSH, 2000. p. 26.; KSH BMI, 2003. p. 60.; KSH, 2004. p. 181.; Dobos–Szelényi, 2000. p. 779.; Dobos–Szelényi, 2003. p. 968. alapján saját számítás.

A fejlesztési források településnagyság szerinti (mintabeli) vizsgálata azt igazolja, hogy a nagyvárosok e téren az átlagostól rosszabb helyzetben vannak (14. táblázat). Ugyanerre a következtetésre jutott Illés Iván is, egy 2002-es összehasonlító elemzésében, amelyet a megyei jogú városok vonatkozásában folytatott le⁶⁸. Miközben a megyei jogú városok részesedése az önkormányzati bevételekből az 1997-es 25%-ról 17%-ra csökkent, ezekben a városokban élt 2001-ben a lakosság 20%-a, így az egy főre jutó bevételek alakulása ezekben a városokban az országos átlag alatti volt (Illés, 2002a).

Amennyiben elfogadjuk, hogy az apadó önkormányzati bevételekből egyre kisebb, és a feladatszűküléssel nem összeegyeztethető mértékben részesülő nagyvárosok egyre nehezebb finanszírozási helyzetbe kerülnek, nem meglepő eredmény, hogy a mintabeli nagyvárosok fejlesztési kiadásai sem érik el az országos átlagot. A kisvárosok esetében határozottan romló tendenciát figyelhetünk meg, melynek következtében 2000–2001-ben a kisvárosok fejlesztési kiadásainak aránya alulmúlja a nagyvárosokét. Úgy tűnik a kisközségek és a nagyközségek a változások „nyertesei”, persze az arányszámok nem minden szempontot mutatnak (kapacitások, elmaradottság mértéke, egy főre jutó bevételek nagysága, feladat-ellátási nehézségek stb.).

Lényeges kérdés, hogy milyen arányban állnak rendelkezésre saját források a fejlesztések finanszírozásához, és mennyiben valósulnak meg a beruházások állami támogatásból, illetve hitelből.

⁶⁷ 1992–1994 között 16–17% körüli volt ez az érték (Illés, 2002a).

⁶⁸ A megyei jogú városok kategória nyilván nem teljesen azonos a mi elemzésünkben használatos nagyvárosok csoporttal, de a 4. melléklet alapján belátható, hogy nincs túl nagy eltérés a kettő között.

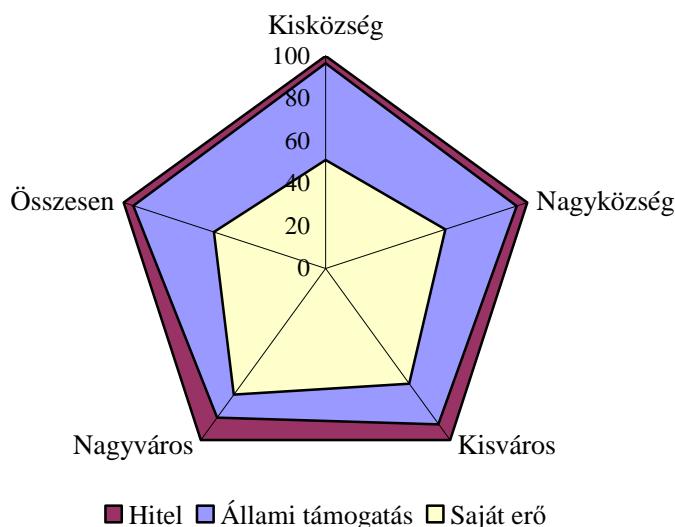
Az 1991-es kérdőíves felmérésben a megkérdezettek szerint leginkább az állami támogatások növekedése oldhatná meg a helyi finanszírozási gondokat, azaz az önkormányzatok elsődlegesen külső forrásokra támaszkodnának⁶⁹. Második-harmadik helyen szerepelt a saját vállalkozásból és tulajdonértékesítésből származó bevétel, míg a rangsor végére szorult a helyi lakossági terhek növelhetőségét felvállaló felvétel (Horváth–Péteri, 1993).

A tényleges adatok azonban pont azt igazolták, hogy az önkormányzatok azokban a kategóriákban tudtak bevételnövekedést elérni, ahol erre nem számítottak, vagy nem akartak (pl. hitelfelvétel, saját tulajdon értékesítése) (Horváth–Péteri, 1993).

Az állami források iránti növekvő igény, a fokozódó hitelfelvétel és eszközértékesítés napjainkban is jellemző a települési önkormányzatok gazdálkodására (Péteri, 2001). Ebben a tekintetben, tehát, a kilencvenes évek elejétől világosan kirajzolódik egy tendencia. Ugyanakkor feltételezhető, hogy a kistéleplések teljesen más lehetőségekkel bírnak a fejlesztési források előteremtésében, mint nagyobb társaik, így a saját kutatásunkban külön vizsgáltuk az egyes méretkategóriákat. Ez a vizsgálat végül érdekes eredményre vezetett (13. ábra).

13. ábra

A fejlesztési kiadások forrásszerkezete az egyes méretkategóriákban belül, az 1997–2001-es évek átlagában, %



Megjegyzés: Korrigált érték, 100%-ra arányosítva.

Forrás: Saját szerkesztés.

Látható, hogy a saját erő a nagyvárosokban éri el a legmagasabb részesedést (74%) az összes fejlesztési kiadásban belül, és a hitelfelvétel is itt a legjellemzőbb (13%), míg az állami támogatások a kisközségekben és a nagyközségekben jutnak

⁶⁹ 1991-ben pótlólagos állami támogatások megszerzésével az önkormányzatok kétharmada próbálkozott (Horváth–Péteri, 1993. p. 156.).

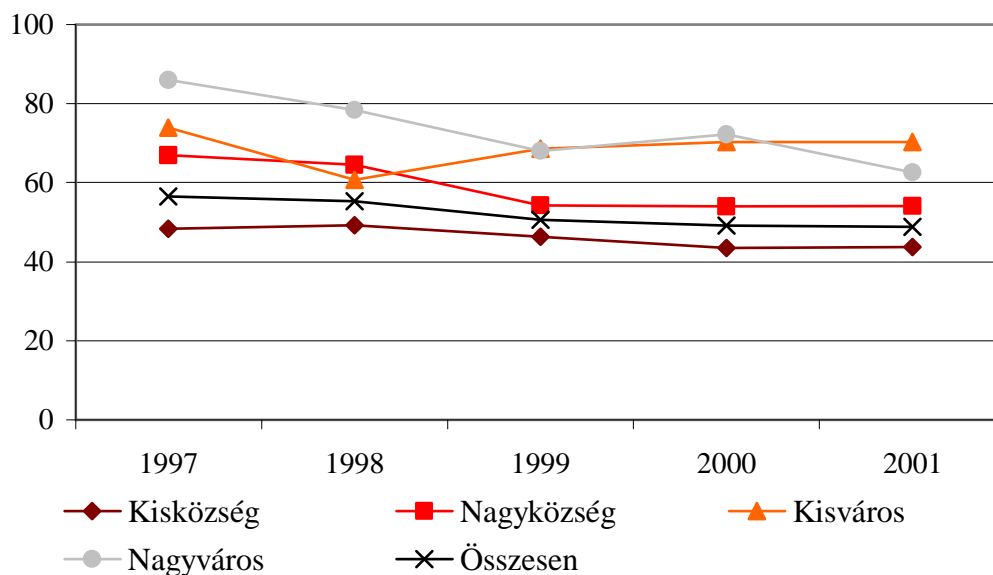
meghatározó szerephez, esetükben a fejlesztések költségeinek 35–41%-át finanszírozzák a központi források. Míg a nagyvárosok egyre inkább rákényszerülnek a saját bevételek növelésére (a központi finanszírozás említett változásai miatt) *a kisközségek és a nagyközségek a nagyobb arányú fejlesztéseikhez meghatározó mértékű központi támogatást kapnak*. Ez már előre vetíti a fejlesztési kiadások szerkezetének alakulását is (17. ábra): nyilván *a meghatározó súlyú állami támogatások, egyúttal a központi prioritások megjelenését is jelentik a fejlesztési irányok kijelölésében*.

Érdekes azonban a kiadási szerkezet időbeli változását is vizsgálni a mintatelephelyeken, hiszen láttuk, hogy 1997 óta a GDP-hez viszonyított önkormányzati bevételek alakulása, és a fejlesztési források önkormányzati kiadásokon belüli arányváltozása is jelentős módosulásokat okozott az önkormányzatok működési feltételeiben.

A saját erő tekintetében az arányromlás mértékét egyedül a kisvárosi kategória tudta ellensúlyozni, nyilván az egyre élénkebb adóztatási kedv – vagy inkább kényszer – következtében (14. ábra). Az adatok azt igazolják, hogy a nagyvárosi saját bevételek fejlesztési kiadásokon belüli aránya csökkenő tendenciát mutat, amely összefüggésben lehet az állami finanszírozás – a nagyvárosokat diszpreferáló – változásával, melynek köszönhetően, nyilvánvalóan egyre nagyobb súlyt képviselnek az alaptevékenységek, a működés finanszírozásából a saját bevételek.

14. ábra

A saját erő átlagos aránya az önkormányzati fejlesztési forrásokon belül – méretkategóriák szerinti bontásban, %



Forrás: Saját szerkesztés.

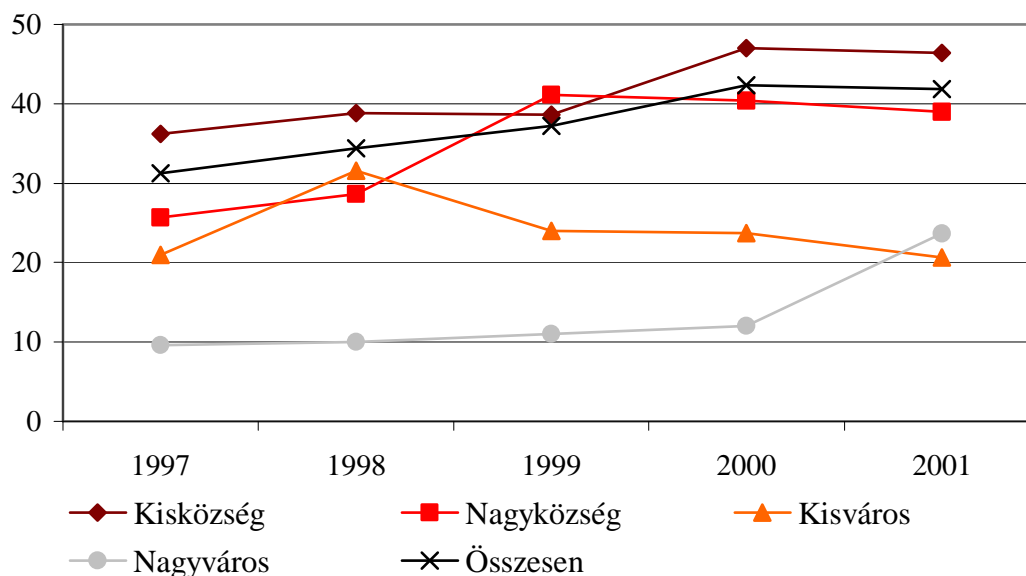
Ugyanakkor *a nagyvárosok és a kisvárosok tudtak a leginkább saját erő fejlesztéseket megvalósítani, ami nagyobb esélyt biztosított a város és a térség szempontjából*.

ből kiemelkedően fontos, ugyanakkor a központi prioritásokhoz nem illeszkedő fejlesztési célok megvalósítására.

Az állam által támogatott, és egyúttal befolyásolt, fejlesztések leginkább a kis-községek és a nagyközségek kiadási szerkezetére voltak hatással, ráadásul évről-évre meghatározóbb szerephez jutottak a fejlesztési kiadásokon belül (15. ábra). A 2001-es év minden kategóriában és az önkormányzati rendszer egészét tekintve is jelentős visszaesést hozott az állami támogatású fejlesztési hozzájárulások tekintetében, viszont ebben az évben a nagyvárosok határozott pozitív irányú változást tapasztalhattak.

15. ábra

Az állami támogatás átlagos aránya az önkormányzati fejlesztési forrásokon belül – méretkategóriák szerinti bontásban, %



Forrás: Saját szerkesztés.

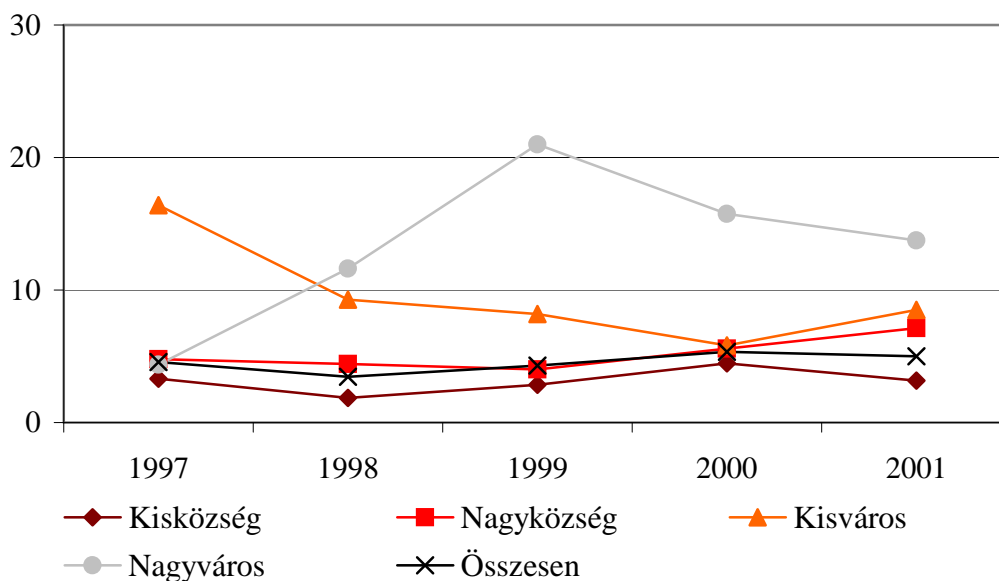
A fejlesztési célú hitelfelvétel fokozatosan növekvő tendenciát mutat minden méretkategóriában (16. ábra), tudvalevő, hogy a működési és a fejlesztési célú hitelfelvétel és pénzmaradvány-felhasználás évről évre jelentősen nő az önkormányzati rendszer egészében. A hitelfelvétel a fejlesztési célú állami támogatások elmaradása mellett a fejlesztések finanszírozásán túl, működési hiányt is pótol⁷⁰, a működési célú vagyongfelélés azonban – a számok tükrében (pénzmaradvány-felhasználás, privatisációs bevételek, hitelfelvétel) – az önkormányzati rendszer egészét nem fenyegeti (Dobos–Szelényi, 2002; 2003). Nyilván a működésük finanszírozására képtelen önkormányzatok a legveszélyeztetettebbek a vagyongfelélés tekintetében. Az önkor-

⁷⁰ Ezt a gyakorlatot meg kellene szüntetni, mégpedig a likviditási és a fejlesztési hitelek szétválasztásával, elkülönült kezelésével (Vigvári, 2006)

mányzati hitelfelvétel mértékét maximáló szabályozás következtében egyértelműen eltérő feltételek között működnek a jelentősebb vagyoni háttérrel rendelkező nagyvárosok és a kistelepülések. Ez az eltérő feltételrendszer tükröződik a 16. ábrán is.

16. ábra

A hitel átlagos aránya az önkormányzati fejlesztési forrásokon belül – méretkategóriák szerinti bontásban, %



Forrás: Saját szerkesztés.

Az önkormányzatok a vizsgált időszakban a fejlesztéseik megvalósításához a beruházások költségvetésének átlagosan 4–5%-át kitevő hitelfelvételre kényszerültek, az állami támogatások fokozatosan növekvő részaránya és a fejlesztésre fordítható saját erő csökkenése mellett. A fejlesztési célú hitelfelvétel nem ölt riasztó méreteket, a hitelképesség elvesztése azonban a fejlesztések elmaradását is eredményezheti, így az önkormányzati rendszer finanszírozási problémáinak halmozódása (a működési problémák sokasodása) komoly hatással lehet a településfejlesztés és egyúttal a gazdaságfejlesztés ütemére a jövőben.

Az önkormányzati fejlesztési kiadások alakulása és a fejlesztési kényszer egyre fokozottabban ráirányítja a települési önkormányzati menedzsment figyelmét a hazai és az uniós pályázatok figyelésére. Arra a kérdésre, hogy végeznek-e folyamatos pályázatfigyelést az önkormányzatnál a válaszadók 93%-a válaszolt igennel. A kisvárosok és a nagyvárosok esetében ez az arány 94, illetve 100% volt, a nagyközségeknél 95% a kisközségeknél pedig 92% lett a végeredmény. Nyilván méretkategóriánként eltérő intenzitású, mélységű és megoldású pályázatfigyelésről van szó, de a kényszerhelyzet felismerése a településhierarchia minden szintjén megjelent.

5.6. A helyi fejlesztések célterületei

Az állami támogatások fejlesztési célú önkormányzati kiadásokon belüli aránya indokoltá teszi annak vizsgálatát, hogy *milyen mértékben befolyásolja a központi kormányzati fejlesztési célrendszer a megvalósuló helyi fejlesztések irányát.*

Az önkormányzatok számára pályázati úton elnyerhető állami fejlesztési források elsődlegesen a kötelező önkormányzati feladatokhoz, az alapszolgáltatásokhoz kötődnek⁷¹. Mivel helyi szinten az önkormányzati kötelező feladatok ellátása az elsődleges cél, így az önkormányzati fejlesztési prioritások között egyértelműen elsőbbséget élveznek az ilyen irányú fejlesztések, különösen, ha ehhez kiegészítő állami források is szerezhetők.

Az állam által támogatott célrendszer hatásai a mintatelepülések tényleges fejlesztési tevékenységén tetten érhetők (17. ábra). Bár azt kértük a válaszadóktól, hogy az 1998–2002-es időszakban megvalósított, részben vagy teljes egészében önkormányzati gazdaságfejlesztési célú beruházások közül az öt legfontosabbat sorolják fel, az eredmény azt tükrözi, hogy a válaszadók a gazdaságfejlesztési célt nagyon távan értelmezték, hiszen az alpinfrastruktúra fejlesztése mellett tervezési tevékenység is megjelent a válaszok között, és a konkrét vállalat letelepítése sem a letelepedés feltételeinek megteremtését jelentette, azaz nem járt együtt tényleges beruházással. A kapott válaszok alapján, úgy tűnik, itt tudtuk meg a településekről, hogy mi minden előrelépés történt náluk az említett öt évben.

A kisközségek 57%-a, a nagyközségek 46%-a, továbbá egy-egy kis- illetve nagyváros nem sorolt fel egyetlen egy megvalósult beruházást sem. A kisebb településeknél ez lehetett a beruházások tényleges hiánya miatt, míg a két város esetében egyértelműen a gazdaságfejlesztési kritérium értelmezése jelenthette a korlátot.

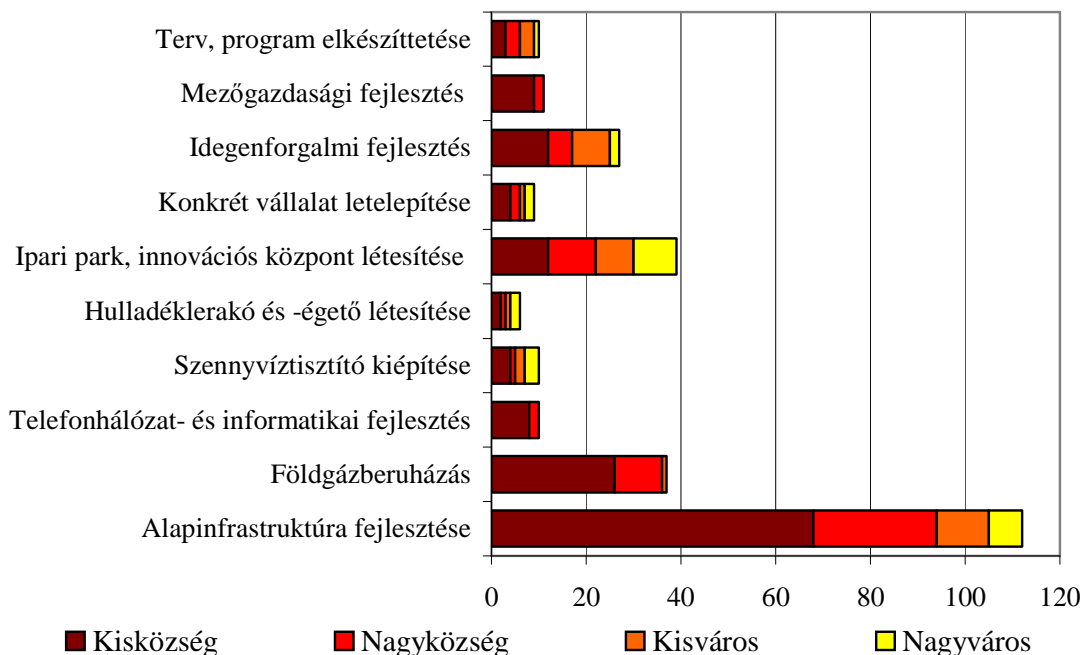
A vizsgált állami támogatások körében megjelenő prioritások és az alpinfrastruktúra terén mutatkozó hatalmas lemaradások főként a kistelepülések körében okoztak olyan fejlesztési „kötelezettségeket”, amely a rendelkezésre álló önkormányzati saját forrásokat nagymértékben lekötötte. A kisközségek 57%-a egyáltalán nem jelölt meg gazdaságfejlesztési vonatkozású beruházási tevékenységet a vizsgált időszakban, 35%-uk pedig az alpinfrastruktúra fejlesztésére fordított jelentős energiákat és forrásokat. Az alpinfrastruktúra közé soroltuk az út, a közvilágítás, a csatorna (szennyvíz, ivóvíz, eső) és a közintézmény felújítását vagy kiépítését. Külön szerepeltettük a hulladéklerakó és -égető létesítését és a szennyvíztisztító kiépítését, mivel

⁷¹ Azokat a központi (kormányzati, ágazati) fejlesztési döntések, amelyek a helyi szint kihagyásával születnek, nem tekintjük helyi gazdaságfejlesztési beavatkozásnak, így nem képezték vizsgálatunk tárgyát. Csak a pályázati úton elnyerhető források bizonyos körével foglalkoztunk, mégpedig a vizsgált időszakban stabilan rendelkezésre álló lehetőségekre koncentráltunk, azaz a településfejlesztés szempontjából kiemelkedően fontos címzett és céltámogatások, a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú, valamint a céljellegű decentralizált támogatások prioritásainak alakulását vizsgáltuk.

ezen beruházásoknak sokszor alapfeltétele a térségi összefogás, de mindenképpen mérlegelési szempont a megfelelő, gazdaságosan üzemeltethető méret.

17. ábra

Az 1998–2002 között kifejezetten gazdaságfejlesztési céllal végrehajtott (részben) önkormányzati beruházási típusok – méretkategóriák szerinti bontásban, db



Forrás: Saját szerkesztés.

Telefonhálózat- és informatikai fejlesztés terén a kis- és nagyközségekben mutatkozott meg élénkebb aktivitás, nyilván a hálózatépítés elmaradásai, illetve a kihívásokra (információs társadalom) való lassabb reagálás miatt. A nagyvárosokban és a városokban – főként a mobilszolgáltatók megjelenése után, illetve a MATÁV és néhány regionális szolgáltató folyamatos fejlesztései következtében – nem mutatkozott túlzott lemaradás a telefonhálózat-fejlesztési igények kielégítése terén, és az internetelérés feltételeinek megteremtésében.

Külön vizsgáltuk a földgázbevezetéshez kötődő beruházásokat, mivel ezek a beruházások az önkormányzati kötelező feladatokhoz nem köthető fejlesztéseket takarnak, ugyanakkor az életminőség javítását egyértelműen szolgálják az adott településen. A gond csak az, hogy a hagyományos tüzelési technikák felváltására modellszerűen a földgázhálózat kiépítését segítik elő a helyi önkormányzatok, ami tovább rontja az egyoldalúvá váló hazai energiafelhasználási szerkezetet. Az alternatív energiahordozók használatára csak elvétve találunk megoldásokat országszerte, holott sok település esetében rendkívül jó adottságok vannak pl. a helyi munkahelyeket is teremtő biomasz-erőművek létesítéséhez (pl. Bátorfyerenye), szél-erőművek telepítéséhez (Kulcs, Mosonmagyaróvár, Mosonszolnok) vagy termálvizes fűtési rendszer

(közintézmények) kialakításához (pl. Zalaegerszeg, Szentlőrinc)⁷². A gázberuházások méretkategóriák szerinti eloszlása jelzi, hogy ezen a téren is inkább a kis- és nagyközségek tettek erőfeszítéseket a vizsgált időszakban – egyáltalán nem meglepő módon.

A szintén csak kisközségeket (és elvétve nagyközségeket) érintő mezőgazdasági fejlesztés kategória az önkormányzati mezőgazdasági gépvásárlást, ültetvénytelepítést, földvásárlást, illetve a külterületi útépitést, az öntözőkútfúrást és a belvízelvezetést takarja. Kifejezetten rurális térségek önkormányzatainak fejlesztési prioritásaiba illő beruházásokról van szó, így nem meglepő, hogy a nagyobb méretű települések itt nem jelennek meg. Egyedi fejlesztési célnak tekinthető a közvetlen termelési célú beruházások megjelenése az önkormányzati akciók között.

A *közvetlen gazdaságfejlesztési célú beruházások* kritériumának a 17. ábra csoportosítása alapján csupán két kategória felelt meg:

- az egyikbe az ipari park és a vállalkozási övezetek létesítése, a konferencia-, innovációs vagy információs központ létrehozása, valamint az iparterület biztosítása tartozik;
- a másik kategória, az idegenforgalmi fejlesztés pedig tó-, fürdő-, strandfejlesztés mellett egyéb idegenforgalmi fejlesztéseket is takar.

Az első kategóriához kötődő beruházásokat a kisközségek 6, a nagyközségek 15, a kisvárosok 50 és nagyvárosok 75%-a valósította meg 1998–2002 között. Szemmel láthatóan *nagyobb települések illetve térségek számára kivitelezhető beruházásokról van szó*, ahol a helyi szolgáltatások színvonala, a település elérhetősége, a megfelelő méretű munkaerő-vonzáskörzet rendelkezésre állása stb. ugyanolyan fontos mérlegelési szempont egy-egy beruházás elindításához, mint az önkormányzati saját erő. *Ezeknél a komolyabb pénzügyi forrásokat, valamint a helyi, térségi erőforrások, kapacitások és hatások megfelelő tervezését igénylő beruházásoknál nem csupán a szükséges források előteremtésekor célszerű a kisebb települések együttműködése, de a tervezéskor, a térségi gazdaságfejlesztési stratégia kidolgozásakor is engedhetetlen lenne a hatékonyság és az optimális erőforrás-kihasználás biztosítása, valamint a fejlesztési párhuzamosságok és az egymás hatását kioltó beruházások elkerülése.*

Az idegenforgalmi fejlesztések viszont jól illeszkedhetnek a kisebb települések akár diverzifikáló, akár gazdasági bázist teremtő stratégiájába is, ám a nagyobb beruházások esetében itt is célszerű lenne a térségi egyeztetés bevezetése. E kategóriában – a vizsgált öt évben – a kisközségek 6, a nagyközségek 8, a kisvárosok 50 és a nagyvárosok 17%-a jeleskedett.

⁷² Ugyanakkor a termálvíz mezőgazdasági célú felhasználását (fűtött üvegház és fóliasátor terület) tekintve sokkal jobb a helyzet nemzetközi összehasonlításban is.

5.7. Helyi adópolitika

A helyi gazdaságfejlesztési politika leglényegesebb eleme az adópolitika, mivel a települési önkormányzatoknak az önkormányzati törvény illetve a helyi adó törvény itt viszonylag nagy szabadságot biztosít, mind az adókivetés és adómérték, mind pedig az adókedvezmények alkalmazása területén⁷³.

A helyiadó-bevétel nagysága nagymértékben behatárolja a települési önkormányzatok mozgásterét, mivel a szabadon felhasználható források eléggé korlátozottak, és az állami támogatások a fenntartási költségek fedezetét sem garantálják egy az egyben, így az önkormányzatok fejlesztési lehetőségei és a saját bevételek alakulása szorosan összefüggnek. Különösen így van ez olyan önként vállalt feladat esetében, mint a helyi gazdaságfejlesztés, amely terület finanszírozására tényleg csak a „maradék-összegek” juthatnak.

A települési önkormányzat a kivethető számos adónem kombinálásával, és az egyes kedvezmények alakításával is befolyásolhatja a helyi vállalkozások adóterheltségét, ám vitathatatlanul a helyi bevételek jelentős hányadát⁷⁴ – a helyiadó-bevételek 84–86%-a az iparüzési adóból származik (16. táblázat) – kitevő iparüzési adó képezi az adórendszer kulcselemét, így mi csupán ezt vizsgáltuk.

16. táblázat

A helyiadó-bevételek és az azt kivető önkormányzatok országos arányának alakulása, 1997–2003, %

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
A helyi adók összbevételén belüli aránya, %	9,3	10,4	12,9	13,0	13,4	12,8	12,4
Az iparüzési adó helyi adókon belüli aránya, %	84	84	86	84	85	85	85
A helyi adót kivető önkormányzatok aránya, %	81	85	89	94	96	97	97
A helyi iparüzési adót kivetők aránya az adóztató önkormányzatokon belül, %	57	60	67	75	78	79	81
Az iparüzésiadó-maximumot alkalmazók aránya az adónemet kivetőkön belül*, %	26	22	22	26	35	36	36

Megjegyzés: * Idő közben az adószámítás módja és az alkalmazható adómaximum mértéke is változott!

Forrás: Dobos–Szelényi, 1998; 1999; 2000; 2001; 2002; 2003; 2004. különböző oldalak alapján saját számítás.

⁷³ Az uniós elvárásoknak megfelelően az iparüzési adó esetében a helyi önkormányzatok mozgásterét jelentősen leszűkült, hiszen erre az adónemre nem vonatkozik az önkormányzatoknak a helyi adó törvényben rögzített további kedvezménynyújtási lehetősége.

⁷⁴ Az 1991-es átmeneti év után már 1992-ben az iparüzési adó hozta a legnagyobb bevételt a helyi adók közül (Horváth–Péteri, 1993. p. 154.) Az adóerő-képesség alapján számított területi kiegyenlítés bevezetése előtt az önkormányzati rendszer egészében képződő iparüzésiadó-bevétel azonban jórészt Budapesten és a nagyobb városokban koncentrált (Péteri, 2001), s ez a koncentráció jórészt megmaradt 1999 után is (Pitti, 2006).

Külön figyelmet szenteltünk az adóerő-képességen alapuló területi kiegyenlítő rendszer⁷⁵ helyi adópolitikára gyakorolt hatásának, jóllehet nem állítjuk, hogy az összes olyan település, ahol csak 1999 után vetették ki a helyi iparüzési adót, a potenciális adóbevétel számítása miatt döntött a vállalkozások megadóztatása mellett. Az mindenesetre tény, hogy 1999-ben és 2000-ben megnőtt az adóztatási „kedv”, s ez az adóbevételek alakulásán és az adókivető önkormányzatok számán is tetten érhető.

Országos szinten, 2002-ben, a települések 23%-a, 2003-ban pedig 21%-a nem vetett ki helyi iparüzési adót, míg a többi helyi adó tekintetében ez az érték csak 3% volt. Áttérve a mintatelepülések vizsgálatára megállapítható, hogy a válaszadók 19%-a – valamennyien községek (95%-uk kisközség) – a lekérdezés időpontjában még mindig nem élt az iparüzési adó kivetésének lehetőségével. E települések túlnyomó többségében (csupán három község lóg ki a sorból) az ezer főre eső egyéni vállalkozások és társas vállalkozások száma nem éri el az országos átlagot – 9 településen pedig egyáltalán nem működik társas vállalkozás.

A helyi iparüzési adót az 1999 utáni időszakban bevezető települések túlnyomó többsége kisközség (78%), néhány nagyközség és egyetlen nagyváros gazdagítja a sort. A válaszadók 21%-a tartozik ebbe a kategóriába.

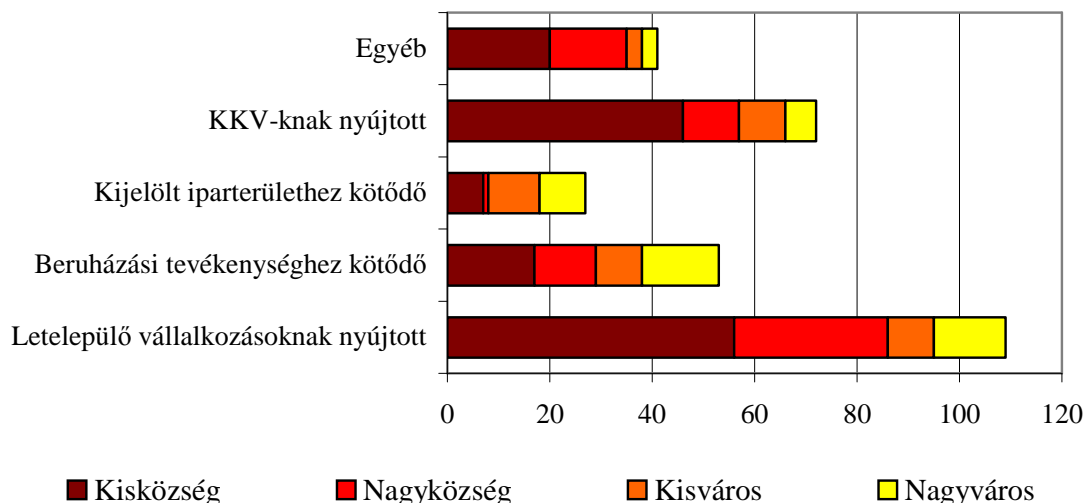
A többség, pontosan a válaszadók 59%-a, már 1999 előtt kivetette a saját közigazgatási területén a helyi iparüzési adót. A nagyvárosok esetében ez az arány 80% feletti, a kisvárosoknál 100%, a kisközségeknél 47%, nagyközségeknél pedig 74%. A községek többsége úgy gondolkodott, hogy a kevés helyi vállalkozás jó része kényszervállalkozás, vagy olyan szolgáltatást nyújtó kisvállalkozás, amelynek megszűnése egyáltalán nem érdeke a településnek, így fizetőképes adóalany hiányában nem vetették ki az iparüzési adót. Az adóerő-képességen alapuló személyi jövedelemadó újraosztás némileg módosított a helyzeten, a kistelepülések számára azonban továbbra sem tűnik reális alternatívának az iparüzésiadó-bevétel szerzése. Ha nincs kit adóztatni, akkor csak látszólagos az önkormányzat mozgási szabadsága.

A válaszadó települések 80%-a élt az iparüzési adó kivetésének lehetőségével, 59%-uk 1999 előtt, 21%-uk csak utána alkalmazta ezt az adónemet. A helyi iparüzési adót alkalmazó települések 72%-a, a válaszadók 58%-a jelezte, hogy alkalmaz adókedvezményeket (18. ábra).

⁷⁵ A potenciálisan beszédhető helyi iparüzési adó alapján számított központi újraelosztásról van szó, melynek célja a területi egyenlőtlenségek csökkentése.

18. ábra

A helyi iparüzési adó esetében nyújtott adókedvezmények és adómentességek leggyakoribb módjai jogállás szerinti bontásban, db



Forrás: Saját szerkesztés.

A települések zöme láthatóan kínálatoldali stratégiát követ a gazdaságfejlesztési tevékenysége során. Az elsődleges cél a település vonzóvá tétele a külső befektetők számára, így nem véletlen, hogy toronymagasan vezet a letelepülő vállalkozásoknak nyújtott adómentesség és adókedvezmény alkalmazása. A második helyen álló kis- és középvállalkozói kedvezmény és a harmadik helyre szoruló beruházási adókedvezmény az új vállalkozások vonzása mellett a meglévő vállalkozások megtartását és helyi fejlesztéseik támogatását célozza. Ez utóbbi kategórián belül a kisközségek részaránya meglehetősen alacsony, nem véletlenül, hiszen az adópolitika beruházás-ösztönzési alkalmazása nem kifejezetten kistelepülés-fejlesztési forma.

A kijelölt iparterülethez kötődő adókedvezményeket – főként a közművesített ipari park területtel rendelkező – nagyvárosok és kisvárosok alkalmazzák elsődlegesen. Az ipari parkkal rendelkező 26 település 50%-a köt adókedvezményeket a kijelölt iparterülethez.

A fenti arányokra már *erőteljesen rányomja bélyegét az uniós követelményrendszer*. A csatlakozási tárgyalások során, 2002 végére kiderült, hogy a települési önkormányzatok csak 2007. december 31-ig nyújthatnak iparüzésiadó-kedvezményeket, és azt is csupán a társaságiadó-kedvezményben nem részesülő vállalkozásoknak. Így a letelepülő vállalkozások vonzásának legelterjedtebb formájával kell felhagyniuk a helyi döntéshozóknak. Az EU-csatlakozás utáni fő irányvonal, 2007-ig, az uniós ajánlásoknak megfelelő, *beruházási, fejlesztési adókedvezmény* nyújtása lesz – a KKV-kra koncentráltan, amennyiben az önkormányzatok 2003. március 31-ig a helyi adórendeletükben ezt a lehetőséget rögzítették. A kedvezménynyújtási forma elter-

jedtségét bizonyítja, hogy a felmérés időpontjában *a válaszadó települések 40%-a alkalmazta* azt.

A helyi adó törvény módosításával 2005. január 1-től csupán egyetlen kedvezmény köthető a helyi iparüzési adóhoz, mégpedig a *foglalkoztatás* növeléséhez kapcsolódó adóalap-mentesség, amely az Európai Unió szabályai szerint nem minősül állami támogatásnak, hiszen azt bármely adóalany igénybe veheti⁷⁶. Az átmenti szabályozás határidejének lejártakor, 2008-tól ez lesz az egyetlen, ráadásul az önkormányzatok hatásköréből kikerülő, iparüzésiadó-kedvezmény forma.

Legkésőbb 2008-ra tehát meg kellene valósítani a jelen formájában tovább már tarthatatlan iparüzési adó korrekcióját. Az új iparüzési adó lehetne például jövedelem alapú pótagó, vagy az üzleti vagyonhoz és a realizált nyereséghez kötődő adó (ld. német gyakorlat), de a váltás mindenképpen csak egy komplex (helyi és központi) adóreform végrehajtásával egyidejűleg kivitelezhető (Pitti, 2006)

Ebből kifolyólag 2008 az az időpont, amikortól gondoskodni kell egy új helyi adórendszer bevezetéséről is, hiszen a jelenlegi csomag legfontosabb elemét, pontosabban az annak alkalmazásához kötődő helyi önkormányzati adóztatási mozgástért valahogyan pótolni kell.

Nemzetközi szintén két fő helyi adó típust alkalmaznak. Az egyik a személyi jövedelemadó (ld. Skandináv országok, Németország, Belgium), a másik pedig a vagyonadó (pl. USA, Kanada, Nagy-Britannia) (Lados, 2005). A hazai szakértők többsége az értékalapú vagyonadóra alapozná az új helyi adórendszert (Lados, 2005; Vigvári, 2006). Nyilván ez komoly előkészületeket igényel pl. a helyi adóhatóság (szakértelem, technikai háttér) részéről, vagy a társadalmi elfogadtatás területén, de fel kell nőnie a feladathoz az ingatlan-nyilvántartásnak is (Lados, 1998; 2005).

5.8. Kapcsolatépítési gyakorlat

5.8.1. Önkormányzati együttműködések

Az uniós alapelvek ismeretében fontos *a partnerség-elv érvényesülésének*, az *együttműködési hajlandóság* magyarországi helyzetének vizsgálata. Elsőként az önkormányzatok közötti, *a helyi gazdaságpolitika alakítását befolyásoló együttműködések* (nem feltétlenül társulások!) gyakoriságát és formáit vizsgáljuk.

Az együttműködések főbb formái:

- *Általános gazdaságfejlesztési indíttatású együttműködés* (a munkahely-teremtési politika összehangolása, a potenciális beszállítói hálózat, a térségi vállalkozói kör felmérése).
- *Kifejezetten turizmusfejlesztéshez kötődő együttműködés.*

⁷⁶ A 18. ábrán a foglalkoztatáshoz kötött adókedvezményeket alkalmazó önkormányzatokat (11 db) az egyéb kategóriában szerepeltettük, hiszen az nem tartozik a tipikus formák közé.

- Az intézményhálózat fenntartásához, fejlesztéséhez kötődő és a közszolgáltatás-ellátás során megvalósuló térségi együttgondolkodás.
- Konkrét programok során megjelenő (esetenként ezért rövid távú) együttműködések (kistérségi programok, fejlesztési társulás keretében megvalósított programok, lobbitevékenység, közös pályázat).

A 158, térségi együttműködésről beszámoló település 42%-a konkrétan nem jelölte meg az együttműködés területét és formáját. A leggyakoribb (30%) a területfejlesztési támogatások zöménél ösztönzött projektorientált együttműködés volt⁷⁷.

A következő leggyakoribb forma, 25%-kal, a gazdaságfejlesztés általános feltételeit előteremtő fejlesztések összehangolása, amely tevékenységek nem köthetők csupán egyetlen ágazathoz. 18 település jelölte a szolgáltatás-ellátáshoz kötődő együttműködések jelenlétét, míg a turizmusfejlesztés térségi összefogására csak a községek kategóriák települései közül voksoltak, szám szerint 12-en.

Az önkormányzatok társulási hajlandósága is magas. A társulási típusok közül az intézményfenntartó társulásokban való részvétel vezeti a sort. A mintatelepülések 52%-a tagja ilyen társulásnak. Tartós önkormányzati fejlesztési társulási tagságról a válaszadók 48%-a számolt be, míg egyedi beruházásokhoz kötődő társulás meglétéről csupán 16%-uk nyilatkozott. Egyéb kategóriákba sorolt társulási tagsága a válaszadók 22%-ának van.

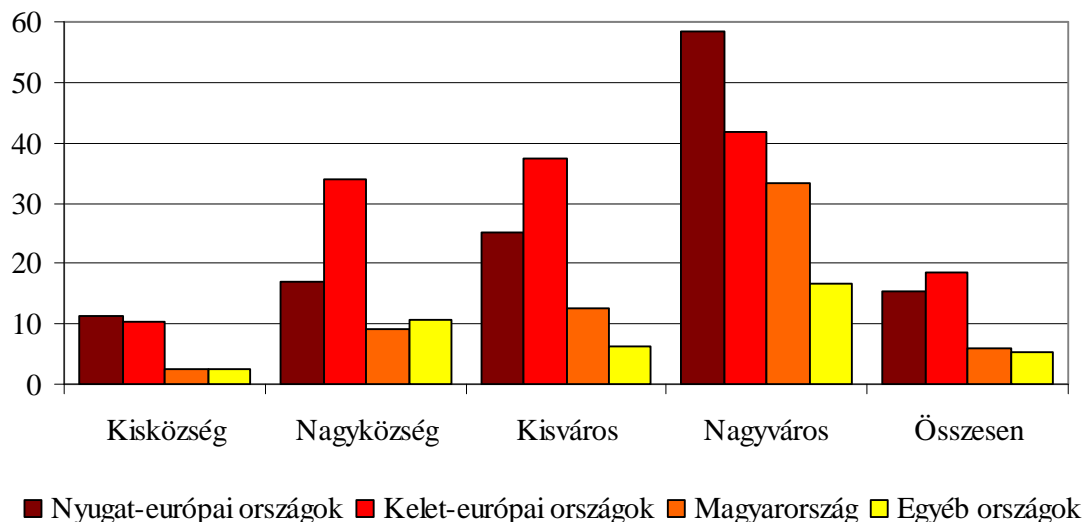
A válaszadó települési önkormányzatok 93%-a tagja valamely országos önkormányzati szövetségnek. Csak a kis- és nagyközségek körében akadnak „kimaradók”.

Partnerközségi, testvérvárosi kapcsolatokkal a válaszadók 56%-a rendelkezik. Minden méretkategóriában a nemzetközi, főként az európai országok településeivel kialakított kapcsolatok dominálnak. Míg a kisközségek esetében a nyugat-európai és a kelet-európai testvértelepülések jelenléte közel hasonló súllyal szerepel, és az összes válaszadó 10%-át jellemzi, addig a nagyközség és a kisváros kategóriákban egyértelmű vezető szerephez jut a kelet-európai (volt keleti tömb országai) kötődés. A nagyvárosi kategória települései többségben (58%) rendelkeznek nyugat-európai országbeli testvérvárossal, míg a kelet-európai kötődés már csak 42%-ukra jellemző. Hazai testvérvárossal 33%-uk ápol kapcsolatokat (19. ábra).

⁷⁷ Ezen együttműködések elterjedését ösztönözte, többek között, hogy egyes állami támogatások esetében prioritást élveztek a térségi fejlesztések.

19. ábra

A települési önkormányzatok testvértelepülési kapcsolatainak országcsoportok szerinti alakulása, méretkategóriánként, a válaszadók százalékában



Forrás: Saját szerkesztés.

5.8.2. Kapcsolat a vállalkozói szférával

1991-ben a polgármesteri hivatal kapcsolatának belső (képviselői és jegyzői) megítélése a vállalkozókkal, a gazdálkodó szervezetekkel jó volt – négyfokozatú skálán 2,62-es átlagértékkel (Horváth–Péteri, 1993. p. 142.).

Kutatásunkban mi is foglalkoztunk ezzel a kérdéskörrel. A helyi partnerszervezetek közül a témánk szempontjából legfontosabbnak ítélt vállalkozói kör tervezésbe, stratégiakészítésbe való bevonásának gyakorlatáról korábban már szoltunk. Megállapítottuk, hogy a települési önkormányzatok többsége kikéri a helyi vállalkozók véleményét a fejlesztési célkitűzések megfogalmazása előtt, de a két szereplő közötti formalizált, rendszeres kapcsolattartás keretei a települések többségénél még nem alakultak ki (6. ábra). A településmérettel arányosan nő a szoros, aktív kapcsolat kialakulásának esélye.

Külön rákérdeztünk az önkormányzati nemzetközi kapcsolatok marketingcélú, illetve közvetítő szerepű alkalmazásának gyakorlatára.

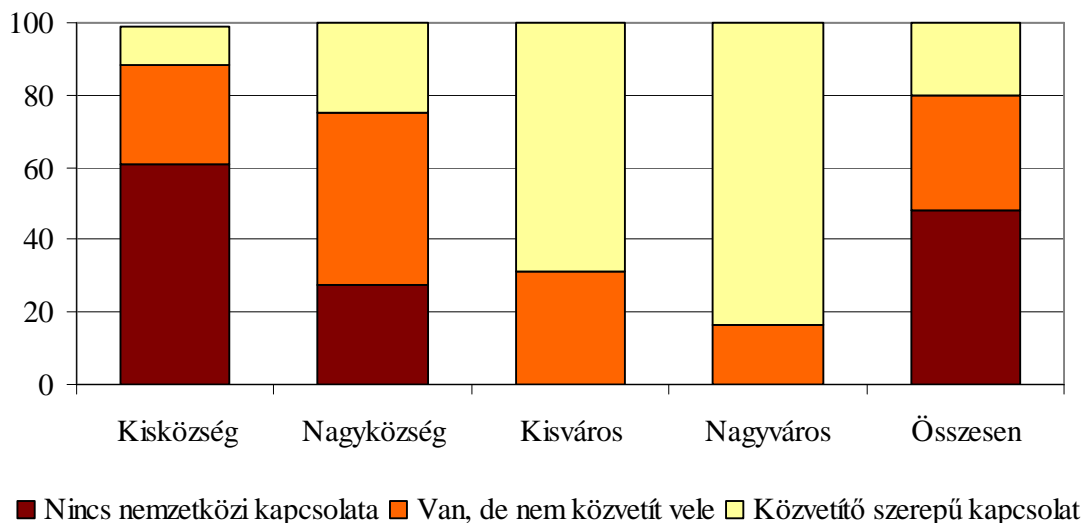
A városkategóriákban egyáltalán nem jelent gondot a nemzetközi kapcsolatok hiánya, az önkormányzatok 17 (nagyváros), illetve 31%-a (kisváros) nem használta fel a kiépült kapcsolatait a helyi vállalkozói érdekek érvényesítésére, a helyi termelők és szolgáltatók közvetítésére (20. ábra). A városok túlnyomó többsége azonban élt a kapcsolati háló által nyújtott lehetőségekkel.

Az általánosan használt közvetítési módok a következők voltak:

- nemzetközi vásárokon való részvétel elősegítése,
- marketing-tevékenység folytatása,
- konkrét megállapodások kötése,
- kapcsolatfelvétel elősegítése,
- tapasztalatcsere ösztönzése.

20. ábra

Az önkormányzati nemzetközi kapcsolatok alakulása méretkategóriánként, %



Megjegyzés: Két kisközség nem válaszolt a kérdésre.

Forrás: Saját szerkesztés.

A kisközségek 62%-a nem rendelkezik nemzetközi kapcsolatokkal, a nagyközségek esetében ez az arány már csak 28%. Sokkal nagyobb gond, hogy a nemzetközi kapcsolatokkal rendelkező, kis- illetve nagyközségek többsége nem használja fel azt a helyi vállalkozások közvetítésére. A kisközségek 11, a nagyközségek 25%-a támogatja csupán a saját nemzetközi kapcsolati hálóján keresztül a helyi vállalkozókat. Valószínűsíthető, hogy a helyi adottságok (pl. megfelelő, életképes vállalkozói kör hiánya, kapacitásgondok stb.) és a kiépülő kapcsolatrendszer milyensége a legfőbb gátló tényezője a közvetítő szerep létrejöttének.

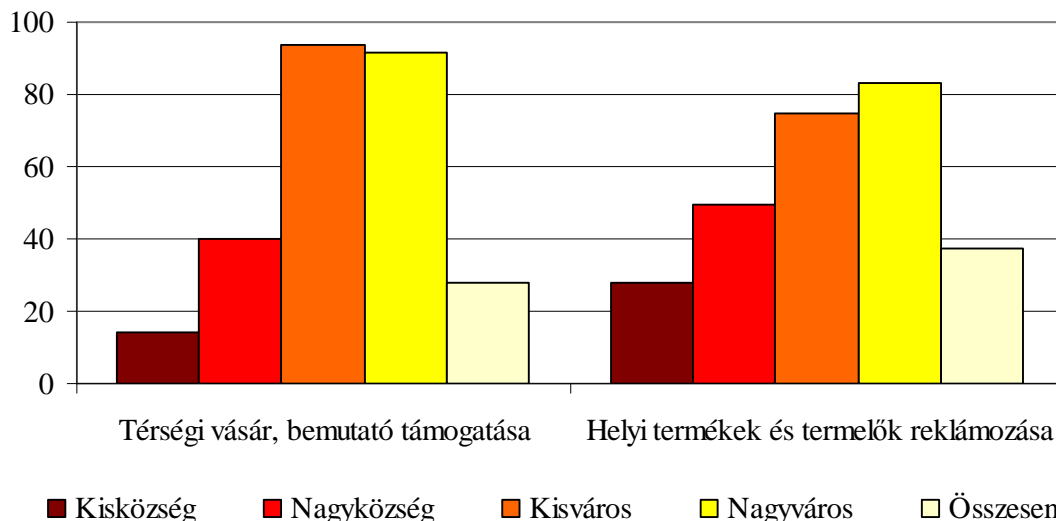
A nemzetközi kapcsolatok kiemelt kezelése a kis és nyitott országok vállalkozóinak exportképesszere miatt kulcsfontosságú versenyképességi tényező. Éppen ezért a térségi, vagy helyi vásárokon és termékbemutatókon való helyi termelői jelenlét támogatásával az önkormányzatok hozzájárulhatnak a lokális vállalkozói kör fokozottabb megismertetéséhez, sikerebb piacra jutásához. Az egyedi helyi termékek és termelők reklámozását a saját marketing-tevékenysége során is elláthatja a települési önkormányzat.

A kisközségek 14, a nagyközségek 40, a kisvárosok 94 és a nagyvárosok 92%-a vesz részt a térségben, vagy magán a településen (ez a nagyobb városokat érinti in-

kább) megrendezett vásár vagy bemutató lebonyolításában, támogatásában. Összesen a települések 28%-a jelezte ipari, mezőgazdasági vagy egyéb profilú, a térségben megrendezett vásár valamilyen szintű ösztönzését (21. ábra).

21. ábra

Az önkormányzatok szerepvállalása a különböző termékpropagálási módok alkalmazásában, méretkategóriánként, %



Forrás: Saját szerkesztés.

A helyi termelők és termékeik megismertetésében, propagálásában az önkormányzatok 38%-a vesz részt. Míg a kisközségekben csak 28% volt ez az arány, a nagyközségekben már 49%, a kis- és nagyvárosokban pedig 75, illetve 83%. A jövőben egyre fokozódhat az önkormányzatok ilyen irányú szerepvállalása, hiszen fel kell ismerniük, hogy akár költségkímélő módon is hozzájárulhatnak a helyi vállalkozások versenyképességének javulásához. Különösen igaz ez a települések és a kistérségek internetes megjelenésének általános elterjedésével⁷⁸, de az egyéb promóciós kiadványok ilyen irányú felhasználása is mind jellemzőbb az országban.

5.8.3. Kapcsolat a területi illetékességű szervekkel

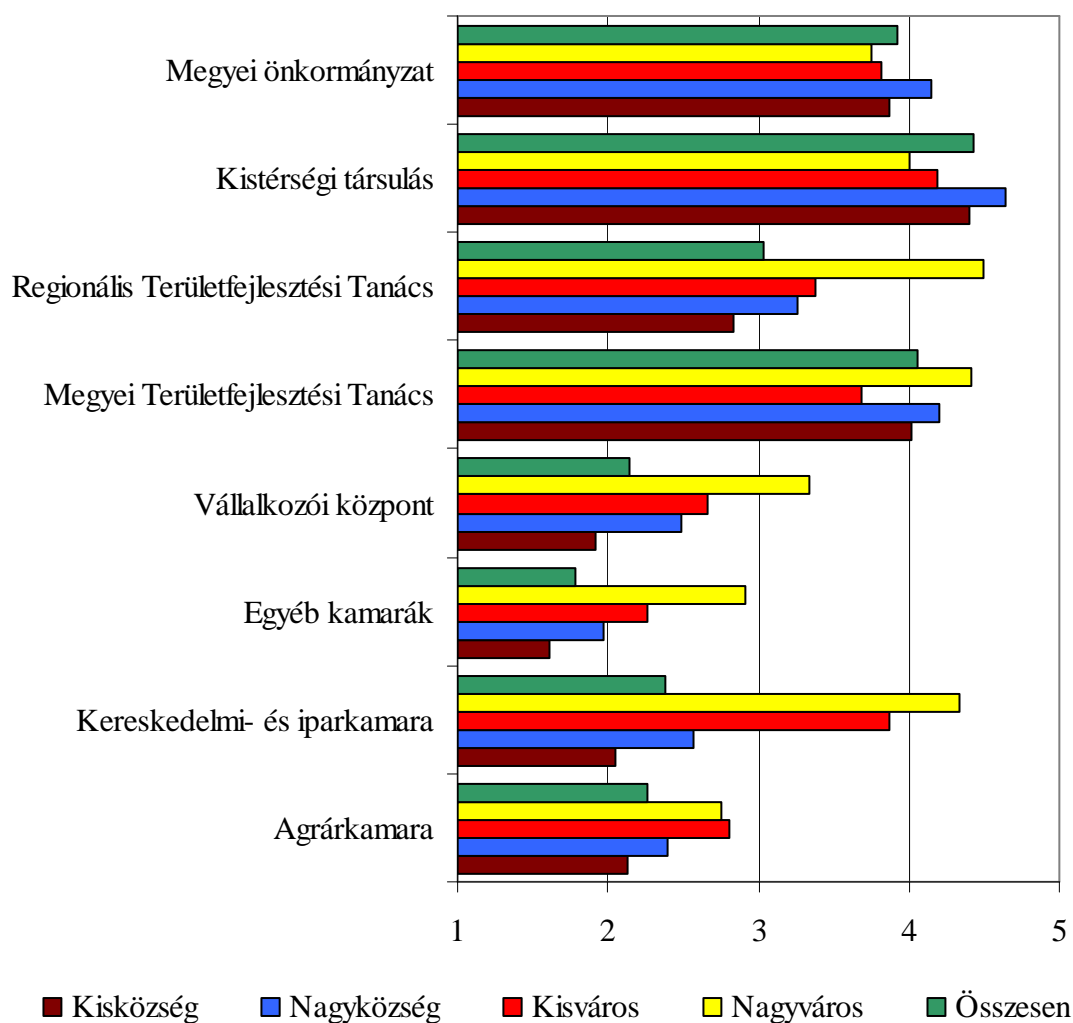
A hazai közigazgatási rendszer alsó szintjén elhelyezkedő települési önkormányzatok és a központi kormányzati szint között, a területi szinten számos területi illetékességű szerv működik, amelyekkel a települési önkormányzatok változó intenzitású, szoros-ságú és minőségű kapcsolatot tartanak fenn.

⁷⁸ A válaszadó önkormányzatok 39%-a rendelkezett saját internetes honlappal, a kisközség kategóriában csupán a válaszadók 27%-a jelent meg az interneten, amely lényegesen lerontotta a városkategóriák 90–100%-os és a nagyközségek 50%-os arányát.

Arra kértük a válaszadó polgármestereket, hogy minősítsék néhány területi szervvel kialakuló kapcsolatukat egy ötfokozatú skálán (22. ábra), melynek segítségével feltérképeztük, hogy az egyes, különböző funkciót betöltő egységekkel milyen jellemző kapcsolattartási módok alakultak ki helyi szinten. A kapott értékek az országos átlagot mutatják, jóllehet nagyobb válaszadási hajlandóság mellett érdemes lett volna a területi különbségeket is feltárni, hiszen a területi illetékességű szervek menedzsmentjének milyensége, hozzáállása, rátermettsége alapvetően meghatározhatja a velük kialakuló kapcsolatok intenzitását.

22. ábra

A települési önkormányzatok és a felsorolt területi illetékességű szervek kapcsolatának átlagos szorossága, méretkategóriánként, ötfokozatú skálán mért átlagérték



Megjegyzés: Az 1-es jelentése: nincs kapcsolat, az 5-ös jelentése: szoros, kétoldalú, folyamatos kapcsolattartás.

Forrás: Saját szerkesztés.

Minél nagyobb méretű egy település, annál szélesebb körben tölt be *térségi funkciót* is, amely lényegében *megkerülhetetlenné teszi számos területi illetékességű szervvel a folyamatos kapcsolattartást*. A 22. ábrán látható, hogy a legtöbb vizsgált kategóriában a kis- és nagyvárosok lényegesen szorosabb átlagos kapcsolat létrejöttét jelezték, mint a kis- és nagyközségek.

A megyei önkormányzat esetében viszont a jelenlegi funkcióköre indokolja, hogy a községekkel szorosabb kapcsolatot tart fenn, mint a városokkal. Különösen alacsony lehet a megyeszékhely város önkormányzatával az együttműködési hajlandóság – a fennálló szabályozásból következően. Ebből fakadóan, míg az összes kategóriában a harmadik helyre sorolták a megyei önkormányzatokat, a nagyvárosoknál csupán az ötödik helyre került (annak ellenére, hogy bizonyos területeken a kapcsolattartás kötelező lenne).

A kistérségi társulások – a létrejöttük, kialakulásuk körülményeit ismerve – zömében a községi, kisvárosi együttműködések számára jelentettek keretet, a nagyvárosok a kezdeti időszakban az önkéntesen létrejövő társulásokból jórészt kimaradtak. A módosuló szabályozási háttér a térségfejlesztési társulás összetételében ugyan változást hozott, de még mindig a kisebb népességszámú települések számára kiemelkedő fontosságú a kistérségi társulás. Nem véletlenül jelölték az összes kategóriában a társulások esetében a legszorosabb átlagos kapcsolatot. Ez esetben is kivételt képeznek a nagyvárosok, ahol csupán a negyedik helyen szerepelt ez a szervezet.

A térségfejlesztési társulások működését alapvetően meghatározza a területfejlesztési intézményrendszer egészének szabályozása, a rendszerbe juttatott források nagysága, az elosztási mechanizmus alakulása. A településfejlesztési források – már említett – szabályozási hiányosságai is hozzájárulnak *a megyei, illetve a regionális területfejlesztési tanácsok által elosztott pénzeszközök kiemelt szerepéhez, amely végeredményben e két szervezettel kialakított települési kapcsolatok megítélését is meghatározza*. A megyei területfejlesztési tanácsok által elosztott források zömében településfejlesztési prioritásokhoz rendeltetnek, míg a regionális források esetében ennek kisebb szerep jut – ez indokolja a két szervezet eltérő megítélését, és az egyes méretkategóriák különböző minősítését. A nagyvárosok esetében a regionális területfejlesztési tanáccsal kialakított kapcsolatot ítélték a legszorosabbnak a polgármesterek, míg a megyei területfejlesztési tanács a kisvárosok kivételével minden kategóriában a második helyre került. A községkategóriákban és a kisvárosokban a regionális területfejlesztési tanáccsal gyengébb a kapcsolat, mint a megyei önkormányzatokkal.

A kamarák megítélése szintén függ a települések méretétől, egyedül a kisközségek ítélték szorosabbnak az agrárkamarával kialakított kapcsolatukat, mint a kereskedelmi és iparkamarával létrejövő kétoldalú kapcsolattartást. A zömében ipari-szolgáltatási szerkezetű térségek, városkörnyékek azonban már az iparkamarák szerepét érzik fontosabbnak, így meghatározóbb kapcsolat alakul ki velük, mint az agrár- és az egyéb kamarákkal. Ugyanakkor a kamarákkal kialakított kapcsolatok szorossága a

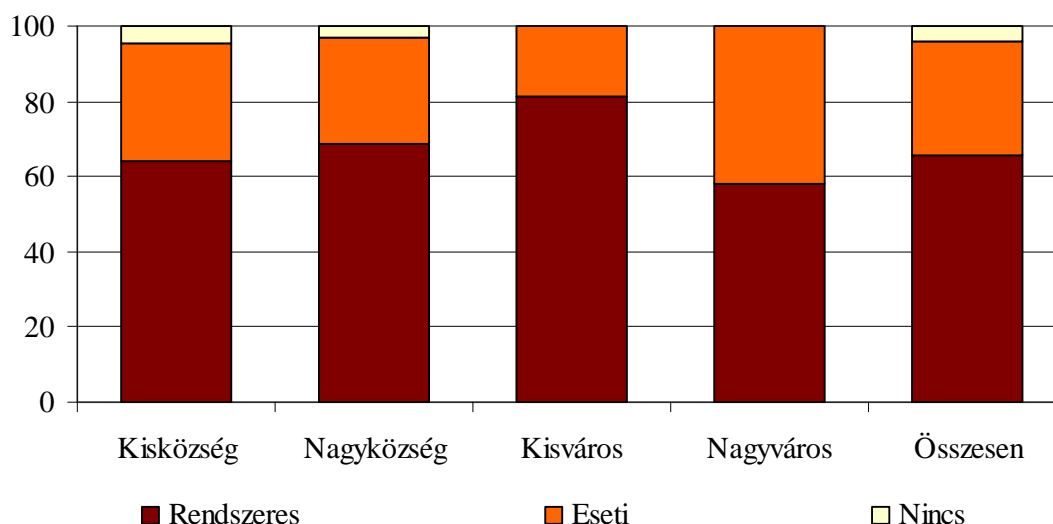
városkategóriákat leszámítva általánosan gyengének mondható – ezt mutatja a kettő-höz közeli átlagérték.

A vállalkozói központok és az egyéb kamarák elhelyezkedésüket tekintve városközpontúak, és ez rányomja bélyegét a településekkel kialakított kapcsolatukra, a kisebb méretkategóriákban inkább kapcsolathányukra.

Külön vizsgáltuk a munkaerő-piaci problémák kezelése (szakképzés, foglalkoztatás) során kialakuló munkaügyi központi és önkormányzati együttműködések kérdését (23. ábra).

23. ábra

Az önkormányzatok és munkaügyi központok munkaerő-piaci együttműködéseinek jellemzői méretkategóriánként, a válaszadók százalékában



Forrás: Saját szerkesztés.

A helyi foglalkoztatási helyzet javításának kiemelt jelentősége az önkormányzati feladatok között nem meglepő dolog. Ez magyarázhatja a munkaügyi központokkal kialakuló szoros együttműködési gyakorlatot, azaz az együttműködés területe alapvetően meghatározhatja a partnerség milyenségét. Ez a kérdéskör, ahol – magasabb mintabeli elemszám mellett – szintén érdemes lett volna megvizsgálni a megyék és a régiók közötti eltéréseket, hiszen egy-egy megyei vagy regionális hatókörű szervezetnél befolyásoló tényező lehet az adott szervezet menedzsmentjének összetétele, rátermettsége, kapcsolatépítő képessége is.

A foglalkoztatási problémák kezelése azonban nem csupán a munkaügyi központok segítségével oldható meg a településeken. A *kisközségek 63%-a egyáltalán nem vesz részt a helyi munkaerő-piaci problémák kezelésében* – tehát ez a tipikus magatartás. A *nagyközségeknél ez az arány már csak 50%*, további 30%-uk a nem önkormányzati oktatási intézményekhez is eljuttatja javaslatait. A *városkategóriákban vi-*

szont nem jellemző a foglalkoztatási problémák kezelésétől való önkormányzati távolmaradás. A községkategóriákkal szemben itt már a szakképzési szerkezet alakítására vonatkozó konkrét javaslatok megfogalmazása, illetve (főként a nagyvárosokban) az oktatási intézményekkel közös projektekben való részvétel a két legjellemzőbb beavatkozási forma.

5.9. A helyi gazdaságfejlesztés szervezeti, személyi háttere

A települési önkormányzatok helyi gazdaságfejlesztési szerepvállalása „alaptevékenységen kívüli működést” jelent, így a vállalkozói magatartás, a piaci viszonyok ismerete nem feltétlenül jelenik meg az önkormányzati menedzsment tagjai, illetve a polgármesteri hivatal dolgozói körében. Legalább egy gazdasági szakember alkalmazása a polgármesteri hivatalon belül, a nagyobb településeken pedig önálló gazdaságfejlesztési szervezeti egység létrehozatala és működésének optimalizálása nagyban hozzájárulhat egy-egy döntés-előkészítés során a piaci, hatékonysági, vállalkozói szempontok érvényesítéséhez.

A képviselő-testületi döntések esetében szintén befolyásoló tényező lehet a testület összetétele – a vállalkozói gyakorlattal rendelkező tagok aránya meghatározhatja az „uralkodó nézőpontot” (például hatékonyság versus méltányosság).

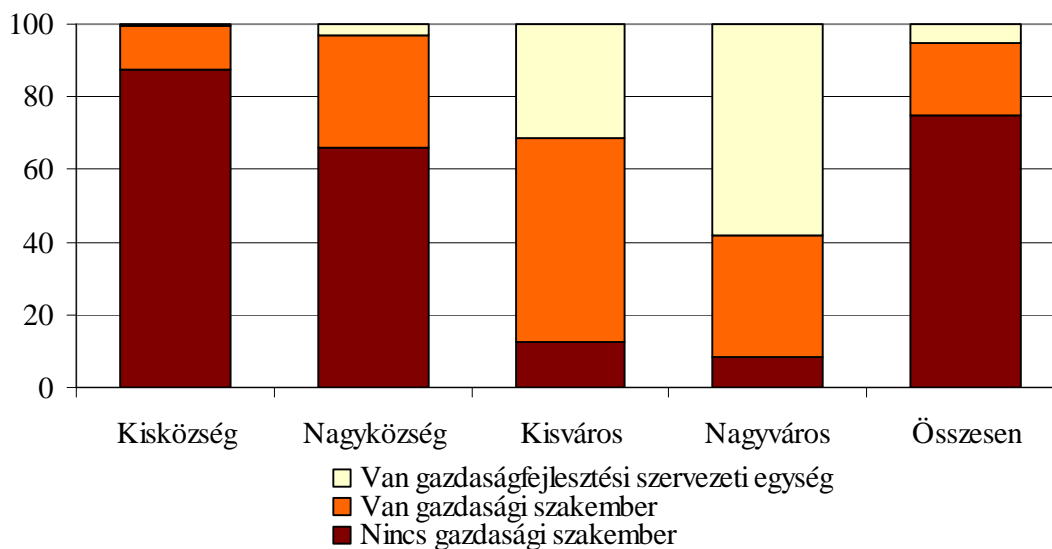
Az 1994-es felmérés kimutatta, hogy *a helyi gazdaságfejlesztési feladatok a városokban jobban intézményesültek.* Budapesten és a városok 50%-ánál külön iroda foglalkozott a helyi gazdaságfejlesztéssel, összességében az önkormányzatok további egyharmadánál a különböző szervezeti egységek között oszlott meg a feladat, a maradék településen pedig egyszemélyes, általában polgármesteri feladatellátásról beszélhettünk (Péteri, 1994).

A mi felmérésünkben a települési önkormányzatok 20%-a jelezte gazdaságfejlesztési tevékenységet támogató munkakörben gazdasági szakember alkalmazását a polgármesteri hivatalon belül, további 5%-uknál pedig önálló gazdaságfejlesztési szervezeti egység vagy részleg működik (24. ábra). Összességében tehát nem sokat változott a kép az 1994-es felmérés óta. Továbbra is igaz, hogy *a gazdaságfejlesztést szervezeti oldalról leginkább a nagyvárosokban támogatják*, ám a kisvárosok többségében (88%) is jellemző legalább egy gazdasági szakember ilyen irányú alkalmazása. A nagyközségek 66 és a kisközségek 87%-ában azonban nincs olyan gazdasági ismeretekkel rendelkező szakember, aki a polgármesteri hivatalon belül a gazdaságfejlesztési tevékenységet támogathatná.

Az önkormányzatok gazdaságfejlesztési tevékenységét támogató, kívülálló, elkülönült marketing, turisztikai vagy gazdaságfejlesztési szervezet a települések 30%-ánál működik. A kisvárosok 63, a nagyvárosok 75%-ánál van ilyen profilú, elkülönült szervezet a településen, míg ez az arány a nagyközségekben csupán 29, a kisközségekben pedig 24% volt.

24. ábra

A gazdasági szakemberek és az elkülönült szervezeti egységek aránya a polgármesteri hivatalokban, méretkategóriánként, %



Forrás: Saját szerkesztés.

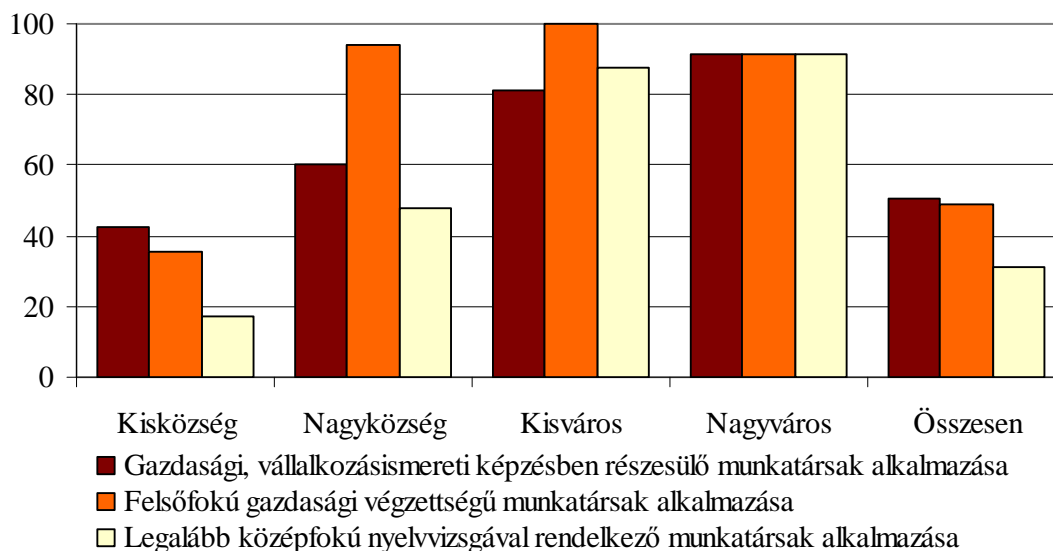
Amennyiben a vizsgálatot kitágítjuk, és a felsőfokú gazdasági végzettséggel rendelkező munkatársakra kérdezzük rá a polgármesteri hivatalon belül, akkor jóval kedvezőbb képet kapunk (25. ábra). Ugyan a kisközségeknek csupán 35%-a alkalmaz ilyen végzettségű szakembereket, ám a nagyobb méretkategóriákban ez az arány meghaladja a 90%-ot. A gazdasági, vállalkozásismereti (európai uniós, vagy hazai) képzéseken részt vevő munkatársak tekintetében valamivel jobb a helyzet a kisközségekben. A kis- és nagyvárosok több mint 80%-a és a nagyközségek 60%-a kihasználta az ilyen irányú képzések, továbbképzések által nyújtott lehetőségeket.

Az 1998–2002-es választási ciklusban a válaszadó települési önkormányzatok (26 önkormányzat nem válaszolt a kérdésre) 29%-ánál a képviselő-testület tagjai között nem volt profitorientált vállalkozásokban érintett személy, 71%-uknál viszont legalább egy vállalkozói tapasztalatokkal rendelkező személy részt vehetett a döntéshozatalban.

Komoly kommunikációs akadályt jelent az önkormányzatoknál tapasztalható idegennyelvtudás területén mutatkozó lemaradás. Bár a nyelvvizsgák számával mért nyelvtudás nagyon leegyszerűsített, de mindenképpen jelzésértékű adatokat közvetít (25. ábra). A kisközségek 17%-os eredménye rendkívül rossz helyzetről tanúskodik, továbbá a nagyközségek több mint felénél sem biztosított a nyelvtudással rendelkező alkalmazottak foglalkoztatása. A kis- és nagyvárosokban, ugyanakkor, a válaszadók 88, illetve 92%-a jelezte, hogy van legalább középfokú nyelvvizsgával rendelkező munkatársuk.

25. ábra

A polgármesteri hivatalokban alkalmazásban állók jellemzői, méretkategóriákon belüli arány, %



Forrás: Saját szerkesztés.

A polgármesterek 37%-a nem beszél idegen nyelveket, 29%-uk valamilyen szinten megérteti magát legalább egy idegen nyelven, és csupán 18%-uk vallja saját magáról, hogy beszél legalább egy idegen nyelvet (miközben 16%-uk nem válaszolt a kérdésre).

5.10. A település és a helyi gazdaságfejlesztés sikere

5.10.1. A települési siker polgármesteri megítélése

A mintatelepülések polgármestereinek 64%-a tekinti a saját települését sikeresnek⁷⁹, 3%-uk csak részben, 22%-uk viszont egyértelműen sikertelennek tartja az érintett települést (miközben 11%-uk nem válaszolt). A válaszadók közül minden méretkategóriában 70% felett van azon polgármesterek aránya, akik sikeresnek tekintik a saját településüket, és 20–25% körüli a sikertelen kategóriát választók aránya.

A kis- és nagyközségeken belüli sikeres települések meglepően magas arányának legfőbb indoka, hogy a vizsgálati idő visszanyúlik 1990-ig. Nyilván a rendszerváltás előtt betöltött másodlagos szerephez képest, a választott képviselők által irányított, döntési jogkörrel rendelkező, önálló települési önkormányzat már önmagában előre-

⁷⁹ A felmérés során arra kérdeztünk rá, hogy az önkormányzat polgármestere sikeresnek tekinti-e a saját települését a rendszerváltás óta eltelt időszak egészét tekintve. A sikeresség – ebben az esetben – tehát szubjektív kategória.

lépést, sikert jelent. Ehhez jöttek még a lakossági infrastruktúrafejlesztés eredményei, az egyéb megvalósuló beruházások stb.

A válaszadók által összességében jelölt siker- és kudarctényezők a következők voltak (az említési gyakoriság sorrendjében):

Sikertényezők:

- megfelelő infrastruktúra kiépülése;
- folyamatos fejlődés vagy a lehetőségekhez, illetve a térséghez mért fejlődés megvalósulása;
- a település arculata javult, vagy turisztikai célponttá vált, és idegenforgalmi fejlesztések valósultak meg;
- önálló lett a település, vagy várossá vált, amely önálló döntésekben és a helyi elképzelések megvalósításában ölthet testet;
- konkrét vállalkozások letelepedése, sikeres munkahelyteremtés, gazdasági fejlődés megvalósulása;
- a helyi lakosság elégedettsége, népességnövekedés realizálása;
- helyi partnerség kiépülése, jó közösség kialakulása, a civil szervezetek fejlődése;
- az önkormányzati menedzsmentnek köszönhetően jött létre a siker.

Kudarctényezők:

- a vállalkozások letelepedésének hiánya, a munkanélküliségből fakadó problémák elszaporodása;
- a települési önkormányzat forráshiánya, illetve az önkormányzati rendszer egészének működési problémái vezettek a sikertelenséghez;
- a lakossági elégedetlenség és a népesség fogyása jelzi a sikertelenséget;
- a korábbi önkormányzati menedzsment okolható a sikertelenségért;
- a fejlődés mértékét nem tekinthetjük elégségesnek;
- a település arculata romlott, illetve nem valósultak meg idegenforgalmi fejlesztések.

A nagyvárosoknál a konkrét vállalkozások letelepedése jelent meg a leggyakoribb sikertényezőként, míg a kisvárosokban a relatív fejlődés (a térségéhez képest) és a folyamatos fejlődés (nem esett vissza) vezeti a sort.

Mind a siker-, mind pedig a kudarctényezőknél ugyanazok a kategóriák kerültek elő, ami azt jelzi, hogy bizony *ma egy hazai településen a legfontosabb minősítési tényezők a vállalkozások megtelepedéséhez, a munkanélküliség felszámolásához, az infrastrukturális és az idegenforgalmi célú fejlesztések megvalósulásához, a helyi életminőség alakulásához és az önkormányzat működéséhez kötődnek.*

5.10.2. Az önkormányzati helyi gazdaságfejlesztési gyakorlat polgármesteri minősítése

Az önkormányzati helyi gazdaságfejlesztési gyakorlat 1991-es vizsgálata során kiderült, hogy *a polgármesterek többsége a növekedésorientációra helyezte a hangsúlyt, vagyis elsődlegesen a helyi beruházások révén kívánta a helyi közösség körülményeit javítani*, másodsorban pedig a legrosszabb helyzetű helyi szolgáltatás színvonalának emelésével. Háttérbe szorultak azok a helyi vezetők, akik a lakossági terhek csökkentésével (díjtételek csökkentése), valamint egy kiegyensúlyozott fejlesztés (minden szolgáltatásra kiterjedő) kivitelezése révén kívántak eredményeket elérni (Horváth-Péteri, 1993).

Egy 1993-as kérdőíves felmérés azonban azt igazolta, hogy az önkéntes feladatok közül az önkormányzatok *ténylegesen* a telefonellátás, a közbiztonság, a környezetvédelem, a gáz- és energiaellátás, valamint a tűzvédelem területén tevékenykedtek. Csak ezek után következett a KKV-k támogatása, a munkaalkalmak teremtése és a helyi gazdálkodószervezetek támogatása (Péteri, 1994).

A fentiek ismeretében *az önkormányzati helyi gazdaságfejlesztési gyakorlat sikerességének* megítéléséhez mi olyan siker-, illetve kudarc-történetek felsorolását kértük a polgármesterektől, amelyek az adott település közelmúltjában meghatározóak voltak (vagyis a tényleges tevékenységek révén akartunk következtetéseket levonni). Összességében 101 polgármester számolt be sikertörténetről és 88 sorolt fel kudarc-történetet (miközben a kettőt nem kezeltük egymást kizáró kategóriaként).

Sikertörténetek kategóriái az említési gyakoriságuk sorrendjében:

- cégek letelepedése, a vállalkozói kör bővülése, munkahelyteremtés;
- infrastrukturális beruházások megvalósulása;
- sikeres pályázatok, programok kivitelezése;
- ipari park, iparterület, vagy vállalkozási övezet kialakítása, létesítése;
- idegenforgalmi fejlesztések megvalósulása, a településre látogatók számának növekedése;
- imázsjavulás.

Az említett kudarc-történetek főbb csoportjai pedig a következők voltak (szintén az előfordulásuk gyakoriságának sorrendjében):

- cégek letelepedésének elmaradása, a helyi vállalkozói kör szűkülése, a munkanélküliség növekedése;
- megghiúsuló önkormányzati tervek (pl. lakossági ellenállás, képviselő-testületi döntés, kihasználatlan erőforrások miatt);
- infrastrukturális beruházások elmaradása;
- ipari park, iparterület, vagy vállalkozási övezet kialakítása körüli problémák;
- előregedő lakosság, fogyó népesség;

- idegenforgalmi fejlesztések elmaradása;
- önkormányzati forráshiány;
- a mezőgazdaság válsága.

A kínálatoldali helyi gazdaságfejlesztési stratégiák dominanciája a hazai települési önkormányzatok körében itt is tetten érhető, hiszen mindkét kategóriában (siker- és kudarctörténetek) a külső, letelepülni vágyó vállalkozások szerepe, mint leglényegesebb tényező, vezeti a rangsort.

Nem volt ez másként az 1994-es kérdőíves felmérés során sem, ahol a legfontosabb gazdaságfejlesztési célok között mind a városokban, mind pedig a községekben (17. táblázat) a működő tőke bevonása és a foglalkoztatási gondok enyhítése állt (hasonlóan a mi végeredményünkhöz).

Azonban mivel a helyi gazdaság helyzete meghatározza a gazdaságfejlesztési beavatkozások irányát, a községek a munkanélküliség kezelését érezték a legégetőbb kérdésnek, míg a városok a működő tőke letelepítését tartották elsődleges feladatnak (Péteri, 1996). A mezőgazdaság átszervezésének igénye tipikus rurális térségi, falusi problémát jelentett, és a mi tényezőink között is megjelent, így a mai napig ható problémahalmazt jelöl. Míg a városok körében 1994-ben a megfelelő minőségű szolgáltatások hiánya okozott gondot, a mi felmérésünkben ez már nem köszönt vissza, pontosabban csak az idegenforgalomhoz kötődő szolgáltatásokra korlátozódott. Ez persze csak a fontossági sorrend változását jelzi, vagyis nem következtethetünk az 1994-es célrendszer teljesülésére.

17. táblázat

A legfontosabb gazdaságfejlesztési célok a polgármesterek megítélése szerint, 1994

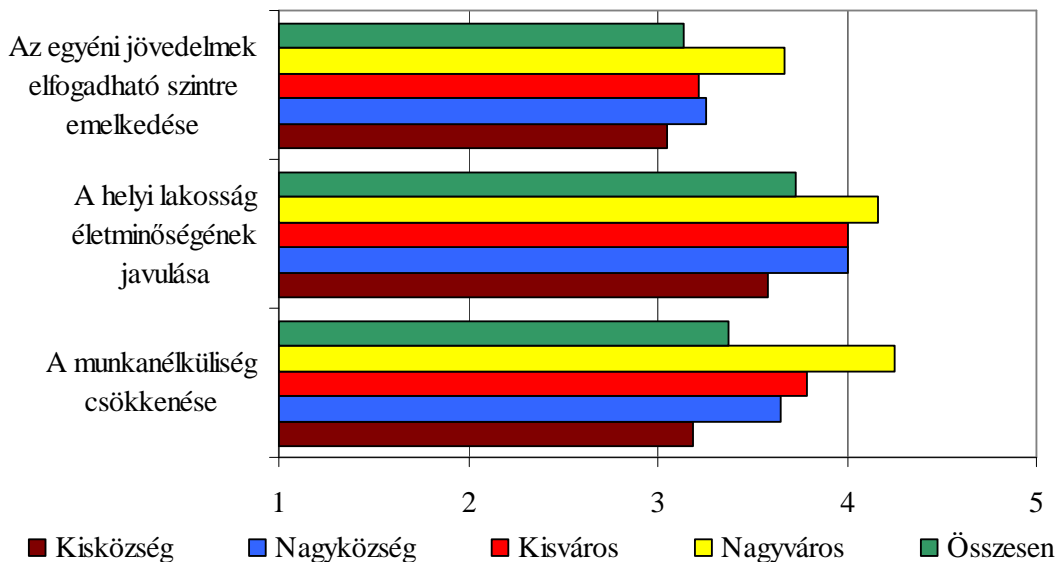
Városok	Községek
1. Működő tőke bevonása	1. A munkanélküliek foglalkoztatási lehetőségeinek bővítése
2. A szolgáltatási szektor fejlesztése	2. Működő tőke bevonása
3. A munkanélküliek foglalkoztatási lehetőségeinek bővítése	3. A mezőgazdaság átszervezése

Forrás: Péteri, 1996. p. 119. alapján saját szerkesztés.

Kíváncsiak voltunk, hogy ha a település gazdaságfejlesztés területén elért sikereit akarjuk mérni, akkor a polgármesterek szerint erre *milyen mércét* kellene használnunk (26. ábra).

26. ábra

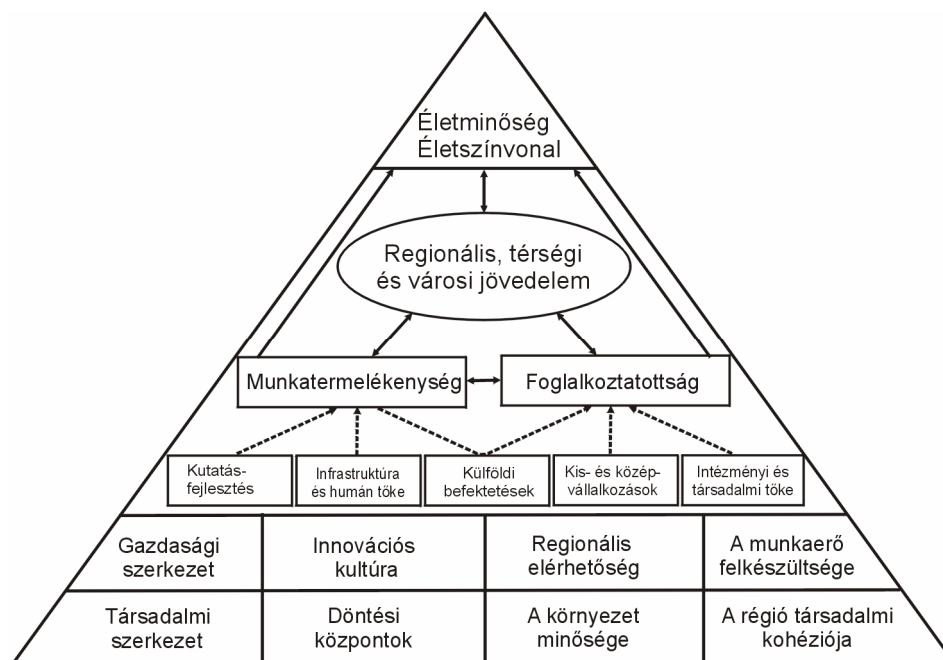
*A települési sikerfaktorok méretkategóriák szerinti megítélése,
ötfokozatú skálán mért átlagérték*



Forrás: Saját szerkesztés.

A válaszok alapján kialakuló rangsor jól tükrözi a települések, térségek versenyképességével foglalkozó szakirodalom (Enyedi, 1997; Lengyel–Rechnitzer, 2000; Lengyel, 2002) alaptézisét, amely szerint szükségszerűen *az életminőség áll a versenyképességi piramis csúcsán* (27. ábra). Ez alól – látszólag – kivételt képez a nagyvárosi kategória, hiszen ott a munkanélküliség csökkenése súlyosabb tényezőként szerepel, mint az egyéni életminőség alakulása – ugyanakkor átlagértékét tekintve nagyobb jelentőséget tulajdonítanak neki, mint bármelyik másik kategóriában. Az abszolút első hely tehát az életminőség alakulásának jut, második helyre kerülnek a munkanélküliség csökkenése területén elért sikerek és harmadik helyre csúszik az egyéni jövedelmek elfogadható szintje. A 27. ábra ugyanakkor azt is mutatja, hogy e három kategória nagyon szorosan összefügg, de nem mindegy, hogy a célpiramis csúcsára mit helyezünk.

27. ábra

A régiók versenyképességének piramis-modellje

Forrás: Lengyel, 2002. p. 12.

Az általunk jelölt három kategórián túl további sikerfaktorokat is megjelölhettek a polgármesterek. Az egyéb kategóriát a válaszadók 10%-a jelölte, átlagosan nagy jelentőséget tulajdonítva a kiválasztott sikerfaktornak (ez természetes következménye a lekérdezés módjának). E kategóriák között találunk a helyi erőforrások állapotával kapcsolatos, zömében mérhető és összehasonlítható tényezőket, de nem mérhető, nehezen megfogható kategóriákat is (pl. imázs, jövőkép).

Az egyéb sikerfaktorok között felsorolt tényezők voltak:

- a helyi infrastruktúra állapota;
- a közbiztonság milyensége;
- a humáninfrastruktúra milyensége;
- a fiatalok általános helyzete;
- az elvándorlási hajlandóság mértéke;
- a helyi imázsának alakulása,
- a helyi jövőkép megléte és milyensége;
- az önkormányzati gazdálkodás stabilitása,
- az önkormányzati pályázatok sikeressége,
- az önkormányzat otthonteremtő törekvésének sikeressége;
- egyéb gazdasági mutatók: nagybefektetők száma, vendégéjszakák száma, ingatlanárak növekedése, működő tőke betelepülése.

Összességében tehát elmondható, hogy a polgármesterek többségének véleménye szerint *a települési önkormányzatoknak aktív, beavatkozó magatartással – lehetőségeikhez mérten – alakítaniuk kell a helyi gazdasági környezetet, mivel így tudják elősegíteni a helyi lakosság életminőségének javulását, illetve az egyéb helyi sikerfaktorok megfelelő alakulását, ugyanakkor a felsorolt települési siker- és kudarctörténetek jelzik, hogy az eltérő méretkategóriájú települések e feladat felvállalásához eltérő adottságokkal, lehetőségekkel és eszközrendszerrel rendelkezhetnek.*

5.11. Összegzés

Az itt bemutatott empirikus vizsgálat során láthattuk, hogy *a települési önkormányzatok tervezési gyakorlatát* tekintve óriási lemaradások vannak a szükséges, az optimális, vagy akár a jogszabályban megkövetelt szinthez képest. A tervezés, főként a gazdálkodástervezés hiánya is hozzájárul ahhoz, hogy a települési önkormányzatok saját fejlesztéseik kivitelezése során a kormányzati támogatáspolitikai aktuális prioritásaihoz igazodnak, vagy komoly tervező munka nélkül döntenek lényeges kérdésekről (vagyonértékesítés, infrastruktúrafejlesztés stb.).

Problémaként jelentkezik még *az önkormányzati rendszer finanszírozási formája* és a települési önkormányzatok *elégtelen mértékű saját forrása*.

Ugyanakkor megoldást jelenthet a problémákra *az önkormányzati együttműködések* kiszélesítése, akár más önkormányzatok, akár a helyi vállalkozások, akár más helyi, térségi szereplők irányába.

Elősegítheti továbbá a sikeres helyi kezdeményezések végrehajtását a megfelelő *szervezeti, személyi háttér* biztosítása a polgármesteri hivatalokban, vagy a feladatellátásra feljogosított külső szervezeteknél.

Az elemzés során számos aspektusát vizsgáltuk a magyar települési önkormányzatok helyi gazdaságfejlesztési gyakorlatának. *A települések méretük, adottságaik, önkormányzati menedzsmentjük függvényében eltérőképpen használják ki a szabályozási háttérből fakadó és a települési adottsághoz kötődő lehetőségeket.* Láttuk, hogy más-más tényezők lehetnek hangsúlyosak a különböző települések fejlesztési stratégiájában, és a célkitűzések megvalósításához eltérő eszközöket használhatnak. Vannak olyan önkormányzatok, amelyek aktívabbak a helyi gazdaságfejlesztési beavatkozások kezdeményezésében, az ehhez kötődő együttműködések kiépítésében, és látványos eredményeket képesek felmutatni. Vannak viszont olyanok is, amelyeknél a rendszerváltás óta eltelt időszak alatt – látszólag – nem történt előrelépés. Míg az előbbi kategória települései többségben a nagyvárosok köréből kerülnek ki, megállapítható, hogy minden méretkategóriában található a helyi gazdaságfejlesztésben aktívan részt vevő önkormányzattal rendelkező település. A helyi gazdaságfejlesztéshez köthető bárminemű kezdeményezés hiánya azonban csak a kisebb lakosság-számmal rendelkező településekre jellemző.

Összességében, a kutatásunk igazolta azt a hipotézisünket, hogy *a klasszikus helyi gazdaságfejlesztési beavatkozások levezénylésére a nagyobb településeknek, a nagyvárosoknak vannak meg igazán az eszközei, és a kisebb települések csak a lehetőségeikhez mérten képesek speciális gazdaságfejlesztési kezdeményezésekben való részvételre.* Az esetükben megoldást *a térségi összefogás* jelenthet – a stratégiakészítéstől elindulva egészen a végrehajtásig, a kivitelezésig.

A jövőben a helyi gazdaságfejlesztés gyakorlatának általánossá válásához fontosnak tartjuk *a nemzetközi gyakorlathoz igazodó helyi gazdaságfejlesztési feltételrendszer biztosítását*, mind a szükséges közösségi források, mind pedig a nélkülözhetetlen helyi gazdaságfejlesztési szereplők mozgástere, lehetőségei oldaláról.

6. BEFEJEZÉS

6.1. Az induló hipotézisek elfogadása illetve elvetése

Előzetes várakozásainkkal ellentétben *a helyi gazdaságfejlesztésnek nincs általánosan elfogadott definíciója*. A kifejezést sokan és sokféle értelemben használják, gyakran a pontos definíció rögzítése nélkül. A keresletoldali helyi gazdaságfejlesztési megközelítések alatt van, hogy a munkapiaci keresletoldali beavatkozásokat értik, van hogy a keresletteremtést. A közösségfejlesztés gyakran a közösségi részvételű fejlesztéseket takarja, míg az amerikai szakirodalomban a társadalmi csoportok, szűkebb közösségek fejlesztési gyakorlatát értik alatta. Számos ilyen példát fel lehetett volna sorolni, ám ehelyett mi *megalkottuk a saját definíciónkat*, amelynek a közösségi beavatkozások, a külső-belső erőforrások és kezdeményezők, valamint a helyi szereplők részvétele a sarkalatos pontjai.

E definíció következetes alkalmazása egyúttal kijelölte számunkra a mértékadó irodalmat. Nyilván olyan szerzőkre támaszkodhattunk elsődlegesen, akik foglalkoztak a közösségi részvételű helyi kezdeményezésekkel, a helyi részvétellel, valamint – s ez a dolgozat sajátos szemléletéből fakad – a helyi önkormányzatok gazdaságfejlesztési folyamaton belül betöltött szerepével.

A helyi gazdaságfejlesztési beavatkozások körüli vita elméleti szinten még nem zárult le, a gyakorlat azonban mindenképpen a helyi kezdeményezések létjogosultságát igazolja. A helyi beavatkozások értékelésének elterjedésével, a módszertan tökéletesítésével azonban ez a kép még változhat, hiszen a helyi gazdaságfejlesztési források áttekintésekor igazoltuk, hogy *legtöbbször közpénzek felhasználásáról és közvagyon* adott célú *hasznosításáról van szó*, amely óhatatlanul felveti a hatékonyság kérdését.

A közösségi-magán együttműködések elterjedésével egyre meghatározóbb a magántőke részvétele is a helyi kezdeményezések finanszírozásában, ami a megtérülési követelmény fokozottabb érvényesülését, az önfenntartó projektek kivitelezését, a piac igényeinek figyelembevételét, az üzleti szempontok érvényesítést és a vállalkozói magatartás megjelenését eredményezi a helyi gazdaságfejlesztés során. *A magántőke részvétele elősegíti a helyi célkitűzésekhez – és nem a nemzetközi és nemzeti fejlesztési projektekhez – igazodó kezdeményezések felvállalását, a helyi érdekek érvényesítését.*

A helyi gazdaságfejlesztésre fordított források nagyságrendjére vonatkozóan nem tudunk átfogó megállapításokat tenni, hiszen csak elvétve találkoztunk ilyen adatokkal. Az amerikai, angliai és portugál adatok mindenképpen azt igazolták, hogy érdemes mind időbeli, mind pedig területi dimenzióban ilyen vizsgálatokat folytatni, ám ez a jövőbeli kutatási feladatok közé tartozik.

A helyi gazdaságfejlesztési szereplők áttekintésének leglényegesebb eredménye annak igazolása, hogy *a helyi önkormányzatok kiemelt kezelése a témakör kutatása so-*

rán nem csupán a magyar szabályozási háttér egyenes következménye, hanem a nemzetközi gyakorlat is alátámasztja ezt a vizsgálati szempontot. Kutatásunk igazolta, hogy Magyarországon, sok más országhoz hasonlóan a helyi önkormányzatok a helyi gazdaságfejlesztés kiemelt, de nem egyedüli szereplői.

Míg a nemzetközi gyakorlatban a gazdaságfejlesztés során egyre hangsúlyosabb szerep jut a közreműködők közötti vertikális és horizontális koordinációnak, valamint az együttműködéseknek, nálunk komoly elmaradások mutatkoznak ezen a téren.

A partnerségépítés gyakorlata – előzetes várakozásainknak megfelelően – ország-specifikus tényezőnek tűnik, olyan, részben a nemzetközi támogatások által ösztönzött világtrendnek, melynek adaptációja kétségtelenül függ az adott ország társadalmi, kulturális, gazdasági, szervezetrendszeri, politikai háttérétől, hogy csak a legfontosabbakat említsük.

A tervezés eszközének használata sem a hazai, sem pedig a nemzetközi helyi gazdaságfejlesztési gyakorlatban nem terjedt el olyan széles körben, mint arra számítottunk, bár empirikus kutatások kimutatták, hogy *a helyi önkormányzatok többségénél készül helyi gazdaságfejlesztési stratégia* – Magyarországon pedig településfejlesztési koncepció. Arra vonatkozóan, hogy az elkészült tervekhez mennyiben igazodnak a tervkészítetők nem tudunk optimista becslést megfogalmazni, mivel több kutató (Syrett, 1995; Reese, 1997) is ezzel ellenkező tapasztalatokról számolt be.

A helyi gazdaságfejlesztés nemzetközi gyakorlatának bemutatása során *a helyi eszközök sokszínűségét igazoltuk, ugyanakkor nem talákoztunk egyedi eszközökkel.* Ennek egyik oka lehet, hogy az ún. sikerszorik, sikertelepülések, sikerrégiók széles körben ismertté válnak, így sokan próbálják adaptálni „a jól bevált receptet”. Ugyanakkor sok eszköz „sikerességét” pont az egyedisége jelenti, míg általános alkalmazásuk hatékonyságvesztést okoz pl. az adókedvezmények széleskörű használata az Amerikai Egyesült Államokban és Németországban, vagy az ipari parkok elterjedése Magyarországon. A másik oka lehet, hogy a gazdaságfejlesztők olyan eszközöket használnak, amelyet engednek nekik, tehát a szabályozási háttér is uniformizálható. A nemzetközi (pl. európai uniós) programok szintén segítenek elterjeszteni egy-egy eszköz használatát. De a legfontosabb indok, hogy *nincsenek az adott célkitűzésekhez és a helyi körülményekhez igazodó, biztos sikert eredményező eszközök*, ezért a helyi gazdaságfejlesztés szereplői – tulajdonképpen – próbálkoznak, minden lehetséges eszközt bevetnek. Ugyanez a megállapítás gyakorlatilag a magyar helyi önkormányzati gazdaságfejlesztési eszközhasználatra is igaz.

Kutatásunk során a hazai helyi gazdaságfejlesztési gyakorlat számos jellemző vonását bemutattuk. *A helyi önkormányzatok ráébredő magatartása és egyre fokozottabb helyi gazdaságfejlesztési szerepvállalása nem egyedi dolog, több országban is találkozhattunk hasonlóval.* A helyi önkormányzatokat helyzetbe hozó szabályozásról láthattuk, hogy Magyarországon kívül még jó néhány helyen alkalmazzák.

Nyugat-Európában kevésbé (pl. Portugáliában, Spanyolországban, Görögországban), Közép-Kelet-Európában viszont általánosan elterjedt a hazai helyzethez hason-

ló „partnerségi deficit” jelenléte, azaz a civil és az üzleti szféra ilyen mérvű távolmaradása az önkormányzati irányítású helyi kezdeményezésektől.

A közép-kelet-európai országok általános jellemzője a helyi önkormányzatok kedvezőtlen finanszírozási helyzete, amely a feladatoktól szabaduló központi kormányzati, és a növekvő szerepvállalásra kényszerülő helyi önkormányzati magatartás eredményeként, illetve a feladatvállaláshoz nem igazodó finanszírozás következményeként jön létre. Mindez nagymértékben korlátozza a helyi önkormányzatokat a helyi kezdeményezések pénzügyi hátterének előteremtésében. A *külső* (állami, nemzetközi) *támogatások helyi fejlesztési célokat befolyásoló, deformáló hatása* szintén a közép-kelet-európai térség valamennyi országát érinti.

Magyar sajátosság viszont *a helyi önkormányzatokon kívüli helyi gazdaságfejlesztési szereplők némelyikének részvételi módja a helyi kezdeményezésekben*. Ide sorolhatók pl. a *gazdasági kamarák*, amelyek a legtöbb nyugat-európai országban vagy például Lengyelországban meghatározó résztvevői a gazdaságfejlesztésnek, nálunk viszont a kötelező tagság eltörlésével és a területfejlesztési törvény módosításával megfosztották őket ettől a szerepkörtől.

A hazai *szakszervezeti* mozgalom soha sem volt olyan erős, mint pl. Angliában, így nálunk a munkavállalói érdekvédelmi szervezetek nem vállalnak oroszlánrészt a helyi fejlesztésekben.

A munkaadói oldalról a *multinacionális cégek* általában kívülállók maradnak (ez nemzetközi tendencia), vagy gazdasági erejüket kihasználva irányítják az önkormányzati döntéseket. A hazai KKV-bázis viszont hiányzik vagy nem elég erős a helyi fejlesztésekben való részvételhez. Az *üzleti szféra* helyi kezdeményezésekben való szerepvállalását gátolja a vállalati menedzsment és a K+F Budapest központúsága. Ugyanez igaz a *bankok és pénzintézetek* viszonylatában is. A *takarékszövetkezetek* nem képesek ezt az űrt pótolni, valamint hiányoznak a térségi *kockázati tőketársaságok* is.

Sajátos, bár Közép-Kelet-Európában nem egyedülálló (pl. Románia, Bulgária) szereplők a regionális és megyei *területfejlesztési tanácsok*. Egyrésztől két területi szintre is létrehozták őket (talán párhuzamosan), másrésztől a folyamatos szabályozási változtatások során pont a tanácsok üzleti és civil szférával való kapcsolatát gyengítették, harmadrészt pedig tulajdonképpen pénzosztó és nem fejlesztő szerepet szántak nekik. E sajátos térségi szereplők életre hívása egyúttal a *megyei önkormányzatok* térségfejlesztői ambícióinak végét is jelentette.

Összegezve a hipotéziseink mérlegelését, többségben helytálló elgondolásaink voltak a kutatást megelőzően, ami egyúttal azt is jelenti, hogy csak néhány „meglepő” eredmény született a vizsgálatunk során. Ezeket, valamint a kutatási hipotéziseinkhez igazodó következtetéseinket gyűjtöttük össze a következő alfejezetben.

6.2. A kutatás legfontosabb eredményei

A kutatás egyik legfontosabb eredményének tekintjük a kapcsolódó szakirodalom adott kutatási szemlélethez illeszkedő szűrését, strukturált bemutatását, és az abban közölt *kutatási eredmények, szemléletek, módszertanok szintézisét*.

A nemzetközi szakirodalomban elvétele találkozhatunk ehhez hasonló, olyan helyi gazdaságfejlesztési kutatással, amely *a helyi önkormányzatok szerepvállalása* oldaláról közelítené meg a kérdést. Noha a modern partnerségi irodalom is fontos szereplőként foglalkozik a helyi önkormányzatokkal, mégis sokkal hangsúlyosabb a régiók és a területi középszintek kérdéskörének vizsgálata, mivel egyre elterjedtebb az a nézet, hogy a hatékonyság kritériuma miatt ők lehetnek a helyi gazdaságfejlesztés központi szereplői.

Ezzel a megállapítással mi nem is vitatkozunk. Áttekintve azonban a helyi gazdaságfejlesztési résztvevők körét, egyrészt a *tipikus szereplők* között ott találjuk a helyi önkormányzatokat, másrészt tapasztalható, hogy a térségi fejlesztési szervezetek jó részének (pl. regionális fejlesztési ügynökségek, önkormányzati társulások) a helyi önkormányzatok is tagjai. Továbbá a területi gazdaságfejlesztési szervezetrendszer és a sikeres helyi gazdaságfejlesztési programok is alulról építkeznek, így *a helyi önkormányzatok gyakorlatilag kihagyhatatlanok ebből a gazdaságfejlesztési struktúrából*.

Kutatásunk során *összegyűjtöttük* és többféle szempontból (országoként, stratégiaóként, gyakoriság szerint) csoportosítottuk *a helyi önkormányzatok által használt helyi gazdaságfejlesztési eszközöket*, felvonultattunk néhányat az alkalmazható stratégiák közül, és foglalkoztunk a helyi gazdaságfejlesztési faktorokkal is. Eközben *áttekintettük a helyi önkormányzatok gazdaságfejlesztési szerepvállalását nemzetközi léptékben*, valamint szűkebb körben vizsgáltuk a kezdeményezések tervezésének és finanszírozásának a gyakorlatát.

Munkánk során a következő főbb megállapításokat tettük:

- 1) A helyi gazdaságfejlesztési közreműködők köre a helyi adottságoktól, jellemzőktől függően változik.
- 2) A partnerségépítés gyakorlata országspecifikus, egyebek mellett társadalmi, kulturális elemektől is függő tényező.
- 3) A helyi gazdaságfejlesztési eszközök sokszínűsége mellett jellemző az eszközhasználat homogén volta.

A hazai helyi önkormányzatokhoz kiküldött kérdőíves kutatásunk hiánypótlónak tekinthető mind a helyi gazdaságfejlesztési, mind pedig a helyi önkormányzatokkal foglalkozó szakma szempontjából. Ezen empirikus kutatás segítségével számos *új eredmény* megfogalmazásához jutottunk el:

- 1) Annak ellenére, hogy az elméleti szakemberek folyamatosan vitáznak a piaci folyamatokba való külső beavatkozások létjogosultságán, illetve ezen akciók sikerességén, mi kimutattuk, hogy a nemzetközi tendenciákhoz igazodóan *a hazai települési önkormányzatok* már a kilencvenes évek elejétől *egyértelműen kezdeményező szerepet vállalnak a helyi gazdaság fejlesztésében*. Ezzel párhuzamosan fokozatosan erősödik az önkormányzatok részéről az állami segítség, főként anyagi támogatás várása is. E *kettősség* hátterében a hazai önkormányzati rendszer finanszírozási sajátosságai állnak.
- 2) *A hazai települések* sok tényezőtől, köztük méretüktől, lakosság számuktól függő, *eltérő lehetőségekkel bírnak a helyi gazdaságfejlesztés területén*. Ebből kifolyólag a nagyobb és a kisebb települések *más-más eszközöket használnak*. Kimutattuk, hogy *a nagyvárosok képesek a leginkább a helyi gazdaság működésébe való beavatkozásra* (finanszírozási krízishelyzetük ellenére, kedvező forrásszerkezetük, kapacitásaik révén), *a kisebb települések számára* pedig *a térségi összefogás jelentheti a kiutat*. Ugyanakkor *nincsenek modellértékű stratégiák*, minden településnek meg kell találnia a saját receptjét az egyedi problémáira.
- 3) Bár a települési önkormányzati tervezés területén pozitív irányú elmozdulás tapasztalható Magyarországon a rendszerváltás óta eltelt időszakban, továbbra is elmondható, hogy *a tervezés, mint eszköz, inkább a nagyobb városok esetében segíti elő az önkormányzati beavatkozások megfontolt kivitelezését, ütemezését*, a kisebb településeknél – e téren – óriási hiányosságok vannak. A jövőben a megfelelő *tervezés és stratégiakészítés* elkerülhetetlen lesz az uniós források elnyeréséhez, tehát azokat *versenyképességi tényezőkné*k tekinthetjük, mégpedig olyan tényezőkné, amelyek esetében a hazai önkormányzati rendszer egésze komoly hátrányokat halmozott fel.
- 4) A nagyvárosokat leszámítva *általában még nem alakultak ki a hazai önkormányzatoknál a vállalkozókkal és az egyéb partnerszervezetekkel a rendszeres, formalizált kapcsolattartás keretei*. Ilyen értelemben tehát Magyarországon *nem igazán beszélhetünk „klasszikus”, a helyi szereplők összefogására épülő, a partnerségen alapuló helyi gazdaságfejlesztésről*.
- 5) Igazoltuk, hogy *a hazai települési önkormányzatok a kormányzati támogatáspolitikai aktuális prioritásainak kiemelkedő jelentőséget tulajdonítanak*, és – főként a kis- és nagyközségeknél, amelyek fejlesztéseikhez meghatározó mértékű központi támogatást kapnak – *a tényleges helyi fejlesztések hűen igazodnak az állam által támogatott célrendszerhez*. Az önkormányzati rendszer finanszírozási formája, *a hazai települési önkormányzatok elégtelen mértékű saját forrása indokolja a helyi fejlesztések egyértelmű függését a központi önkormányzati, ágazati és területfejlesztési támogatásoktól*.

- 6) Az uniós elvárásokhoz igazodó hazai *helyi adó törvény* egy korábban *széles körben alkalmazott közvetett gazdaságfejlesztési eszköz használatát, az iparűzési-adókedvezmény illetve -adómentesség nyújtását korlátozza*. Ennek következtében *a letelepülő vállalkozások vonzásának legelterjedtebb*, ugyanakkor hatékonyságát tekintve leginkább megkérdőjelezhető *formájával kell felhagyniuk a helyi döntéshozóknak*. Ezen eszköz helyettesítéséhez komplex (helyi és központi) adóreform végrehajtására van szükség.
- 7) Magyarországon a kilencvenes évek eleje óta nem változott a helyzet a tekintetben, hogy *a helyi gazdaságfejlesztési feladatok a városokban jobban intézményesülnek*, mint a községekben. A kis- és nagyvárosok többségénél alkalmaznak legalább egy gazdaságfejlesztési szakembert, de sok esetben önálló gazdaságfejlesztési szervezeti egység támogatja a fejlesztési tevékenységet.

6.3. További kutatási célkitűzések

Jelen kutatás bár bizonyos területeken kielégítette a kíváncsiságunkat, mégis óhatatlanul számos új kérdés megfogalmazásához és új kutatási terület definiálásához vezetett.

Ezek közül a legfontosabb *a helyi gazdaságfejlesztési beavatkozások értékeléséhez* kötődik. Véleményünk szerint ez lehet a kulcsa a beavatkozás/be nem avatkozás dilemma eldöntésének. Mivel az értékelés a nemzetközi helyi gazdaságfejlesztési gyakorlatban még egyáltalán nem honosodott meg, és az elmélete sem kiforrott, értékes módszertani és empirikus vizsgálatokat lehet majd folytatni a jövőben ezen a területen.

A hazai önkormányzatokhoz kiküldött kérdőívek segítettek néhány, a helyi gazdaságfejlesztés szempontjából érdekes település azonosításában. Ezeket a jövőben érdemes lenne megkeresni és a gyakorlatukat egy-egy *esettanulmányban* bemutatni. Úgy véljük, hogy nem véletlenül vált a helyi gazdaságfejlesztési szakirodalom bevált szokásává a siker-, illetve a kudarctörténetek bemutatása, egy-egy egyedi eset kiemelése – a kutatásunk egyértelműen igazolta, hogy nemcsak a szabályozás a fontos, de a gyakorlat is, azt pedig így lehet a leginkább megismerni.

A nemzetközi szakirodalomban számos figyelemreméltó *kutatási módszertannal, modellel* találkoztunk, amelyek közül néhány – nem kevés munkával – talán átültethető lenne egy-egy magyarországi vizsgálatba is. Érdekesekek például azok a megoldások, amelyek csupán statisztikai adatokkal operálnak (pl. *Hepworth*, 2004), s ezáltal teljes körű vizsgálatot tesznek lehetővé – bár vélelmezzük, hogy ez a módszertan Magyarországon csak a városok esetében alkalmazható.

Mindenképpen új kutatási feladat *a helyi önkormányzatokon kívüli hazai helyi gazdaságfejlesztési szereplők aktivitásának vizsgálata*, főként a nem kutatott, feltáratlan résztvevőkre fókuszálva.

Ezen kutatási célkitűzések jövőbeli teljesítésével hozzá kívánunk járulni a hazai helyi gazdaságfejlesztési gyakorlat alaposabb megismeréséhez, a lényeges problémák és beavatkozási területek azonosításához, az egyes szereplők lehetséges szerepének definiálásához – azaz a helyi gazdaságfejlesztés hatékonyságának fokozásához.

Irodalom

- Alexandrova, S. 2006: Strengthening Local Revenue Management is a Track for Introduction Fiscal Decentralisation: The Case of Bulgaria. In Šević, Ž. (ed.): *Local Government Financial Capacity Building in Transition Countries: Selected Country Studies*. Bratislava, NISPAcee. pp. 231–246.
- Armstrong, H.W.–Kehrer, B.–Wells, P.–Wood, A.M. 2002: The evaluation of community economic development initiatives. – *Urban Studies*. 3. pp. 457–481.
- Ashworth, G.J.–Voogd, H. 1997: *A város értékesítése. Marketingszemlélet a közösségi célú várostervezésben*. Budapest, KJK.
- Bartik, T.J. 1995: Economic development strategies. In *Upjohn Institute Staff Working Paper*. 33. Kalamazoo, Michigan, W.E. Upjohn Institute for Employment Research. – <http://www.upjohninst.org/publications/wp/95-33.pdf> – 2006.03.25.
- Bartik, T.J. 1996: Eight issues for policy toward economic development incentives. – http://news.minnesota.publicradio.org/features/199605/01_wittl_econwar/studyguide/bartik.htm – 2006.03.25.
- Basolo, V.–Huang, C. 2001: Cities and economic development: Does the city limits story still apply? – *Economic Development Quarterly*. 4. pp. 327–339.
- Bekényi J. 1998: Az önkormányzatok együttműködési formái. In Kusztošné Nyitrai E. (szerk.): *A helyi önkormányzatok és pénzügyeik*. Budapest, Consulting. pp. 115–123.
- Bennett, R.J. 1991: National perspectives on global economic change. In Bennett, R.J.–Estall, R. (eds.): *Global change and challenge. Geography for the 1990s*. London–New York, Routledge. pp. 103–117.
- Bennett, R.J. 1998: Survey of Local Economic Development (LED) Activity in Local Government. – <http://www.lga.gov.uk/lga/economicregeneration/survey.pdf> – 2003.02. 06.
- Bennett, R.J. 2000: Regional and local economic development policy: The role of administration and political entrepreneurs. In Horváth, Gy. (ed.): *Regions and Cities in the Global World*. Pécs, Centre of Regional Studies, HAS. pp. 58–81.
- Bennett, R.J.–Krebs, G. 1991: *Local Economic Development. Public-Private Partnership Initiation in Britain and Germany*. London–New York, Belhaven Press.
- Bennett, R.J.–Krebs, G. 1994: Local Economic Development Partnerships: An Analysis of Policy Networks in EC-LEDA Local Employment Development Strategies. – *Regional Studies*. 2. pp. 119–140.
- Blakely, E.J.–Bradshaw, T.K. 1999: What Are “Third-Wave” State Economic Development Efforts? From Incentives to Industrial Policy. – *Economic Development Quarterly*. 3. pp. 229–244.
- Blakely, E.J.–Bradshaw, T.K. 2002: *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*. London, Sage Publications Ltd.

- Bondonio, D. 2002: Evaluating decentralized policies. A method to compare the performance of economic development programmes across different regions or states. – *Evaluation*. 1. pp. 101–124.
- Buček, J. 2005: The Role of Local Government in Local Economic Development. Slovakia. In Čapkova, S. (ed.): *Local Government and Economic Development*. Budapest, Open Society Institute. pp. 107–133.
- Buday-Sántha A. 2001: *Agrárpolitika – Vidékpolitika. A magyar agrárgazdaság és az Európai Unió*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Cameron, G.–Danson, M. 2000: The European Partnership Model and the Changing Role of Regional Development Agencies: A Regional Development and Organisation Perspective. In Danson, M.–Halkier, H.–Cameron, G. (eds.): *Governance, Institutional Change and Regional Development*. Aldershot, Hampshire, Ashgate. pp. 11–36.
- Cameron, G.–Danson, M.–Halkier, H. 2000: Institutional Change, Governance and Regional Development: Problems and Perspectives. In Danson, M.–Halkier, H.–Cameron, G. (eds.): *Governance, Institutional Change and Regional Development*. Aldershot, Hampshire, Ashgate. pp. 266–275.
- Campbell, M. 1990: Introduction. In Campbell, M. (ed.): *Local Economic Policy*. London, Cassell Educational Limited. pp. 1–8.
- Čapková, S. 2005a: The Changing State of Local Government. Summary and Conclusion. In Čapková, S. (ed.): *Local Government and Economic Development*. Budapest, Open Society Institute. pp. 191–208.
- Čapková, S. 2005b: Local Government and Economic Development. In Čapková, S. (ed.): *Local Government and Economic Development*. Budapest, Open Society Institute. pp. 1–19.
- Cappellin, R. 1997: Federalism and the network paradigm: guidelines for a new approach in national regional policy. In Danson, M.–Lloyd, G.–Hill, S. (eds.): *Regional Governance and Economic Development*. London, Pion. pp. 47–67.
- Chandler, M. 2006: Revenue Raising and Accountability of Local Governments in Lithuania. In Šević, Ž. (ed.): *Local Government Financial Capacity Building in Transition Countries: Selected Country Studies*. Bratislava, NISPACE. pp. 27–42.
- Chapin, T.S. 2003: Economic Development Theories. Lecture summary. – <http://garnet.acns.fsu.edu/~tchapin/urp5540/lectures/EDTheories.ppt#1> – 2006.04.19.
- Chapple, C. 1999: Just-in-Time Intervention: Economic Development Policy for Apparel Manufacturing in San Francisco. – *Economic Development Quarterly*. 1. pp. 78–96.
- Chorianopoulos, I. 2002: Commenting on the Effectiveness and Future Challenges of the EU Local Authority Networks. – *Regional Studies*. 8. pp. 933–939.
- Cox, K.R. 1995: Globalisation, Competition and the Politics of Local Economic Development. – *Urban Studies*. 2. pp. 213–224.
- Damianova, A.–Tzvetkovska, M.–Ivanov, S. 2005: The Role of Local Government in Local Economic Development. Bulgaria. In Čapková, S. (ed.): *Local Government and Economic Development*. Budapest, Open Society Institute. pp. 21–46.

- D'Arcy, É.–Guissani B. 1996: Local economic development: changing the parameters? – *Entrepreneurship & Regional Development*. 2. pp. 159–178.
- Dawkins, C.J. 2003: Regional development theory: Conceptual foundations, classic works and recent developments. – *Journal of Planning Literature*. 2. pp. 131–172.
- Dissart, J.-C. 2003: Regional economic diversity and regional economic stability: research results and agenda. – *International Regional Science Review*. 4. pp. 423–446.
- Dobos L.–Szelényi Gy. 1998: Tallózás a helyi önkormányzatok 1997. évi zárszámadásának eredményei között. – *Pénzügyi Szemle*. 6. pp. 425–454.
- Dobos L.–Szelényi Gy. 1999: Tallózás a helyi önkormányzatok 1998. évi zárszámadásának eredményei között. – *Pénzügyi Szemle*. 8. pp. 681–711.
- Dobos L.–Szelényi Gy. 2000: Tallózás a helyi önkormányzatok 1999. évi zárszámadásának eredményei között. – *Pénzügyi Szemle*. 9. pp. 775–802.
- Dobos L.–Szelényi Gy. 2001: Tallózás a helyi önkormányzatok 2000. évi zárszámadásának eredményei között. – *Pénzügyi Szemle*. 9. pp. 749–774.
- Dobos L.–Szelényi Gy. 2002: A helyi önkormányzatok 2001. évi gazdálkodásának eredményeiről. – *Pénzügyi Szemle*. 11. pp. 1007–1035.
- Dobos L.–Szelényi Gy. 2003: A helyi önkormányzatok 2002. évi gazdálkodásának eredményeiről. – *Pénzügyi Szemle*. 10. pp. 964–993.
- Dobos L.–Szelényi Gy. 2004: A helyi önkormányzatok 2003. évi gazdálkodásának eredményeiről. I. – *Pénzügyi Szemle*. 9. pp. 939–956.
- Döbrönte K.–Vida Sz. 2004: A regionális politika és intézményrendszer szerepe Magyarországon. – *Tér és Társadalom*. 4. pp. 1–28.
- Dziemianowicz, W.–Herbst, M. 2005: Territorial Self-Government and Local Economic Development. Poland. In: Čapkova, S. (ed.): *Local Government and Economic Development*. Budapest, Open Society Institute. pp. 65–85.
- EC 1999: Best Practices in Local Development. Brussels, European Commission. – http://europa.eu.int/comm/regional_policy/innovation/innovating/pacts/pdf/leed_en.pdf – 2002.07.15.
- EC 2004: Building our common future: Financial and political outlook for the enlarged Union 2007–2013. European Commission. Brussels, 10. February 2004. IP/04/189. – http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/04/189/0|AGED&lg=EN&display= – 2004.03.09.
- EDA 2006: Economic Development Theories. Economic Development Administration, U.S. Department of Commerce. – <http://www.eda.gov/Research/EcoDev.xml#EDT> – 2006.04.19.
- Enyedi Gy. 1997: A sikeres város. – *Tér és Társadalom*. 4. pp. 1–7.
- Eson 2006: Eson 2.3.2.: Governance of territorial and urban policies from EU to local level. 2006. május – http://www.eson.eu/mmp/online/website/content/projects/243/374/file_2186/draft_fr-2.3.2-full.pdf – 2006.10.18.
- Faragó L. 1990: A helyi gazdaságfejlesztés elmélete. – *Gazdasági Fórum*. 2. pp. 44–55.

- Faragó, L. 1991: Local Economic Development. In Horváth, Gy. (ed.): *Regional Policy and Local Governments*. Pécs, Centre of Regional Studies, HAS. pp. 71–81.
- Faragó L. 1994a: Adalékok a területfejlesztéssel kapcsolatos fogalmak vitájához. – *Tér és Társadalom*. 3–4. pp. 23–38.
- Faragó L. 1994b: Regionális gazdaságfejlesztés „kereslet-oldali” stratégiák segítségével. – *Comitatus*. 12. pp. 60–63.
- Faragó L. 2001: A területfejlesztéssel és területi tervezéssel kapcsolatos uniós fogalmak tartalma és használata. – *Falu, Város, Régió*. 3. pp. 3–5.
- Faragó L. 2004: A közösségi (területi) tervezés szerepe a gazdaságfejlesztésben. In Pálné Kovács I. (szerk.): *Versenyképesség és igazgatás*. Pécs, MTA RKK. pp. 57–66.
- Faragó L. 2005: *A jövőalkotás társadalomtechnikája*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Farkas P. 2006: *Egymásba Kapaszkodva. Település- és közösségfejlesztés a globalizáció korában*. Budapest, L'Harmattan Kiadó.
- Felbinger, C.L.–Robey, J.E. 2001: Globalization Impact on State and Local Policy: The Rise of Regional Cluster-Based Economic Development Strategies. – *Policy Studies Review*. 3. pp. 63–79.
- Felsenstein, D.–Persky, J. 1999: When Is a Cost Really a Benefit? Local Welfare Effects and Employment Creation in the Evaluation of Economic Development Programs. – *Economic Development Quarterly*. 1. pp. 46–54.
- Finta I. 2004: A helyi-területi szintű közigazgatási szervezetek gazdaságirányítási, támogatási-fejlesztési funkcióinak jogszabályi háttere. In Pálné Kovács I. (szerk.): *Versenyképesség és igazgatás*. Pécs, MTA RKK. pp. 35–56.
- Forman B. 2004: Regionális gazdaságtan. – <http://www.formanbalazs.hu/index.php?gcPage=public/cikkek/mutatCikk&fnId=23> – 2006.04.19.
- Fuller, C.–Bennett, R.J.–Ramsden, M. 2002: The Economic Development Role of English RDAs: The Need for Greater Discretionary Power. – *Regional Studies*. 4. pp. 421–428.
- Fuller, C.–Bennett, R.J.–Ramsden, M. 2004: Local government and the changing institutional landscape of economic development in England and Wales. – *Environment and Planning. C: Government and Policy*. 3. pp. 317–347.
- Galster, G.–Temkin, K.–Walker, C.–Sawyer, N. 2004: Measuring the impacts of community development initiatives. A new application of the Adjusted Interrupted Time-Series Method. – *Evaluation Review*. 6. pp. 502–538.
- G. Fekete É. 2000: A siker titkai a kistérségi fejlesztésekben. In Kovács T. (szerk.): *Integrált vidékfejlesztés. V. Falukonferencia*. Pécs, MTA RKK. pp. 54–62.
- G. Fekete É. 2001a: *Együtt – de hogyan? Innovációk a kistérségi fejlesztésekben*. Miskolc–Pécs, MTA RKK.
- G. Fekete É. 2001b: A helyi fejlesztés fogalma és irányai. In Mezei I. (szerk.): *Helyi fejlesztés II*. Miskolc, MTA RKK Közép- és Észak-magyarországi Tudományos Intézet Észak-magyarországi Osztály. pp. 3–20.

- G. Fekete É. 2005: *Vidékpolitika (1.). Oktatási segédanyag a vidék- és helyi fejlesztés tárgyhoz.* Miskolc, Miskolci Egyetem Világ- és Regionális Gazdaságtan Intézet.
- Gissendanner, S. 2004: Mayors, Governance Coalitions and Strategic Capacity. Drawing Lessons from Germany for Theories of Urban Governance. – *Urban Affairs Review*. 1. pp. 44–77.
- GKM 2004a: Az ipari parkok eddigi eredményei. GKM-sajtóanyag, 2004.09.23.– <http://www.gkm.gov.hu/data/5085/eredm.doc> – 2006.01.17.
- GKM 2004b: Várhatóan nő az ipari parkok száma. MTI, 2004.01.05. – <http://www.logsped.hu/ip165.htm> – 2004.04.20.
- Grosz A. 2000: Ipari klaszterek. – *Tér és Társadalom*. 2–3. pp. 43–52.
- Hale, R. (ed.) 2000: *Councillors' Guide to Local Government Finance*. London, CIPFA.
- Halkier, H.–Damborg, C. 2000: Development Bodies, Networking and Business Promotion: The Case of North Jutland, Denmark. In Danson, M.–Halkier, H.–Cameron, G. (eds.): *Governance, Institutional Change and Regional Development*. Aldershot, Hampshire, Ashgate. pp. 92–114.
- Haynes, K.E.–Maas, G.C.–Stough, P.R.–Riggle, J.D. 1997: Regional governance and economic development: lessons from federal states. In Danson, M.–Lloyd, G.–Hill, S. (eds.): *Regional Governance and Economic Development*. London, Pion. pp. 47–67.
- Hepworth, M. 2004: *State of the Nation 2005. The geography of opportunity in 21st century Britain*. London, The Local Futures Group.
- Horváth Gy. 1998: *Európai regionális politika*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Horváth Gy. 2001: *Regionális támogatások az Európai Unióban*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Horváth Gy. 2004: A Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központjának véleménye az Európai Bizottság harmadik kohéziós jelentéséről. Kézirat. Pécs, MTA RKK.
- Horváth K. 2004: Az innováció-alapú regionális fejlesztés lehetőségei Magyarországon. – *Tér és Társadalom*. 4. pp. 29–49.
- Horváth M.T. 2002: *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Horváth M.T.–Kiss J. 1996: Bevezető. In Horváth M.T.–Kiss J. (szerk.): *Aréna és otthon*. Budapest, Politikai Tanulmányok Intézete Alapítvány. pp. 7–11.
- Horváth M.T.–Péteri G. 1993: Kutatási keretek. In Horváth M.T.–Péteri G.: *Új változatosság. Politikai keretek és gazdálkodási stratégiák az önkormányzatokban*. Budapest, „Helyi demokrácia és újítások” Alapítvány. pp. 205–216.
- Horváth, M.T.–Péteri, G. 2001: Regulation and Competition in Local Utilities Sector in Central and Eastern Europe. In Horváth, M.T.–Péteri, G. (eds.): *Navigation to the Market. Regulation and Competition in Local Utilities Sector in Central and Eastern Europe*. Budapest, Open Society Institute. pp. 13–98.
- Hrubi L. 2004: A megyék gazdaságfejlesztési szerepe. In Pálné Kovács I. (szerk.): *Versenyképesség és igazgatás*. Pécs, MTA RKK. pp. 161–177.

- Illés I. 2002a: Gyorselemzés. A megyei jogú városok önkormányzati finanszírozási helyzetéről. Kézirat. Pécs, MTA RKK DTI.
- Illés I. 2002b: *Közép- és Délkelet-Európa az ezredfordulón*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Jahoda, R.–Pekova, J.–Selesovsky, J. 2006: Building Fiscal Capacities in the Czech Republic. In Šević, Ž. (ed.): *Local Government Financial Capacity Building in Transition Countries: Selected Country Studies*. Bratislava, NISPAcee. pp. 43–61.
- Jensen, C.–Leijon, S. 2000: Persuasive Storytelling about the Reform Process: The Case of West Sweden Region. In Danson, M.–Halkier, H.–Cameron, G. (eds.): *Governance, Institutional Change and Regional Development*. Aldershot, Hampshire, Ashgate. pp. 172–194.
- Józsa Z. 2006: *Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Kaczmarek, S.–Young, C. 2000: Local government and local economic development in Poland. – *European Spatial Research and Policy*. 2. pp. 51–69.
- King, D.S. 1990: Economic activity and the challenge to local government. In King, D.S.–Pierre, J. (eds.): *Challenges to Local Government*. London, SAGE Publications Ltd. pp. 265–287.
- King, D.S.–Pierre, J. 1990: Introduction. In King, D.S.–Pierre, J. (eds.): *Challenges to Local Government*. London, SAGE Publications Ltd. pp. 1–14.
- Kopányi M. 1998: Az európai önkormányzati rendszerek. In Kusztosné Nyitrai E. (szerk.): *A helyi önkormányzatok és pénzügyeik*. Budapest, Consulting. pp. 25–42.
- Kökényesi J. 1997: Javaslat a településügyi törvény szabályozási koncepciójára (szakmai tervezet). – *Magyar Közigazgatás*. 5. pp. 268–277.
- Kökényesi J.–Madaras A. (szerk.) 2002a: *Útmutató a településfejlesztési koncepció készítéséhez*. Településfejlesztési füzetek. 24. Budapest, BM Kiadó.
- Kökényesi J.–Madaras A. (szerk.) 2002b: *Települési tervezés, útmutató a településfejlesztési program készítéséhez*. Településfejlesztési füzetek. 25. Budapest, BM Kiadó.
- KSH 2000: *Területi Statisztikai Évkönyv 1999*. Budapest, KSH.
- KSH 2003: *Területi Statisztikai Évkönyv 2002*. Budapest, KSH.
- KSH 2004: *Magyar Statisztikai Zsebkönyv 2003*. Budapest, KSH.
- KSH BMI 2003: *Baranya Megye Statisztikai Évkönyve 2002*. Pécs, KSH Baranya Megyei Igazgatósága.
- Kudrycka, B. 2004: Problems and Prospects of Preventing Conflict of Interest in Local Governments in the CEE Countries. Summary Report. In Kudrycka, B. (ed.): *Combating Conflict of Interest in Local Governments in the CEE Countries*. Budapest, Open Society Institute. pp. 1–47.
- Kullmann Á. 2000: A magyarországi ipari parkok fejlődési pályái. – *Tér és Társadalom*. 2–3. pp. 63–72.
- Kullmann Á.–Hegy G. 2000: Ipari parkok Magyarországon. – *Falu, Város, Régió*. 6. pp. 17–19.

- Lados M. 1998: Az önkormányzati finanszírozás lehetséges jövőbeli irányai. – *Tér és Társadalom*. 1–2. pp. 59–86.
- Lados M. 2005: Property Tax in Transition – Its Role in Fiscal Decentralization. Lecture summary. Prague, International Property Tax Institute 8th International Conference. 23–24, August, 2005.
- László M. 1997: Az önkormányzatok gazdasági eszközrendszere. Ph.D.-dolgozat. JPTE KTK. Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola.
- Lengyel I. 2002. The Pyramid-model: enhancing regional competitiveness in Hungary. – http://www.eco.u-szeged.hu/regionalis_tsz/pdf/the_pyramid-model.pdf – 2004.07.22.
- Lengyel I. 2003: *Verseny és területi fejlődés: Térségek versenyképessége Magyarországon*. Szeged, JATE Press.
- Lengyel I. 2004: Klaszter-elmélet: a klaszterek fejlesztésének alapkérdései. Előadásvázlat. – <http://www.magyariparkht.hu/hun/doku/lengyel.ppt#1> – 2006.04.19.
- Lengyel I.–Rechnitzer J. 2000: A városok versenyképessége. In Horváth Gy.–Rechnitzer J. (szerk.): *Magyarország területi szerkezete és folyamatai*. MTA RKK, Pécs, pp. 130–152.
- Lengyel I.–Rechnitzer J. 2004: *Regionális gazdaságtan*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Levy, J.M. 1992: The US experience with local economic development. – *Environment and Planning. C: Government and Policy*. 1. pp. 51–60.
- Lewis, N. 1992: *Inner city integration. The demise of regional and local government*. Philadelphia, Open University Press.
- LogSped, 2003: Ipari parkok. – <http://www.logsped.hu/ip.htm> – 2004.04.20.
- McGuire, M. 2000: Collaborative policy making and administration: The operational demands of local economic development. – *Economic Development Quarterly*. 3. pp. 278–291.
- Mezei C. 2003a: A helyi gazdaságfejlesztés nemzetközi gyakorlata. In Mezei C. (szerk.): *Évkönyv 2002*. Pécs, PTE KTK. pp. 25–47.
- Mezei C. 2003b: A helyi gazdaságfejlesztés szereplői. In Kis M.–Gulyás L.–Erdélyi E. (szerk.): *Európai kihívások 2. Tudományos konferencia*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Szegedi Élelmiszeripari Főiskolai Kar. pp. 282–287.
- Mezei C. 2003c: The role of the state subsidies in the regional development. In Hajdú Z.–Pálné Kovács, I. (eds.): *Portrait of South Transdanubia: a region in transition*. Pécs, Centre for Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences. pp. 105–117.
- Mezei C. 2004: A hazai települési önkormányzatok tervezési gyakorlatának vizsgálata. In *A versenyképesség regionális, vállalati és intézményi dimenziói. Fiatal regionalisták IV. országos konferenciája*. Konferencia kötet. CD-ROM. Győr, MTA RKK NYUTI, SZIE.
- Mezei K. 2001: Az egyetemek helye és szerepe a regionális gazdaságfejlesztésben. In Mezei C. (szerk.): *Évkönyv 2001*. Pécs, PTE KTK Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola. pp. 56–68.
- Mezei K. 2004: Integrált regionális fejlesztés-finanszírozási modell a Nyugat-Dunántúlon. – *Tér és Társadalom*. 4. pp. 51–68.

- Moore, C. 1990: Displacement, Partnership and Privatization: Local Government and Urban Economic Regeneration in the 1980s. In King, D.S.–Pierre, J. (eds.): *Challenges to Local Government*. London, SAGE. Publications Ltd. pp. 55–78.
- Newlands, D. 1997: The economic powers and potential of a devolved Scottish Parliament: lesson from economic theory and European experience. In Danson, M.–Lloyd, G.–Hill, S. (eds.): *Regional Governance and Economic Development*. London, Pion. pp. 109–127.
- NFH 2006: Az új Magyarország programja. Egyeztetési anyag. – <http://www.nfh.hu/xindex2.htm?t=2&i=6807> – 2006.04.27.
- Nikodémus A. 2002: A Széchenyi-terv ipari park programjainak regionális térszerkezeti hatása. – *Falu, Város, Régió*. 2. pp. 3–5.
- Norton, A. 1994: *International Handbook of Local and Regional Government. A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Aldershot, Edward Elgar.
- Pálné Kovács I. 1999: *Regionális politika és közigazgatás*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Pálné Kovács I. 2001: Gazdaságpolitika, gazdaság és politika Pécsen. In Kunszt M. (szerk.): *Politikum Pécsen*. Pécs, PTE BTK Politikai Tanulmányok Tanszéke. pp. 194–223.
- Pálné Kovács I. (szerk.) 2002: A területi folyamatokról és a területi politika eredményeiről szóló országgyűlési beszámoló szakmai, tartalmi követelményei. Kézirat. Pécs, MTA RKK DTI.
- Pálné Kovács I. 2003: *A területfejlesztés irányítása*. PTE KTK Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola Habilitációs Előadások sorozata. Pécs, PTE KTK.
- Pálné Kovács I. 2004: A regionális gazdaságfejlesztés irányítási összefüggései. In Pálné Kovács I. (szerk.): *Versenyképesség és igazgatás*. Pécs, MTA RKK. pp. 11–31.
- Payne, D.–Bennett, R.J. 2003: Regional Development Agencies in the United Kingdom. Labour's flagship sailing at half-mast? – *Rationality and Society*. 1. pp. 44–63.
- Péteri G. 1994: „A vállalkozó önkormányzattól a helyi gazdaságfejlesztésig.” – *Comitatus*. 1. pp. 14–20.
- Péteri G. 1996: Helyi útkeresés. Változások az önkormányzati szolgáltatásszervezésben. In Horváth M.T.–Kiss J. (szerk.): *Aréna és otthon*. Budapest, Politikai Tanulmányok Intézete Alapítvány. pp. 103–144.
- Péteri G. 2001: A terület- és településfejlesztés vállalkozási formái. In Beluszky P.–Kovács Z.–Odessák D. (szerk.): *A terület- és településfejlesztés kézikönyve*. Budapest, CEBA Kiadó. pp. 139–143.
- Peters, A.H.–Fisher, P.S. 1995: Measuring the competitiveness of state and local economic development incentives. – *Computers, Environment and Urban Systems*. 4. pp. 261–274.
- Petkevicius, A.–Linartas, R. 2005: The Role of Local Government in Local Economic Development. Lithuania. In: Čapkova, S. (ed.): *Local Government and Economic Development*. Budapest, Open Society Institute. pp. 47–64.
- Pierre, J. 1990: Assessing Local Autonomy. In King, D.S.–Pierre, J. (eds.): *Challenges to Local Government*. London, SAGE Publications Ltd. pp. 37–54.

- Pilat, J. 2004: Waiting for a Conflict of Interest–Constitutional Law in Slovakia. In Kudrycka, B. (ed.): *Combating Conflict of Interest in Local Governments in the CEE Countries*. Budapest, Open Society Institute. pp. 285–326.
- Pitti Z. 2006: Gondolatok az iparüzési adó korszerűsítéséről. In Vigvári A. (szerk.): *Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet. pp. 131–137.
- PM, 2003a: PM közlemény az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben levő (működési forráshiányos) helyi önkormányzatok 2003. évi I. ütemű támogatásáról. – *Magyar Közlöny*. 2003. 85.
- PM, 2003b: PM közlemény az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben levő (működési forráshiányos) helyi önkormányzatok 2003. évi II. ütemű támogatásáról. – *Magyar Közlöny*. 2003. 141.
- Póla P. 2004: A gazdasági kamarák szerepe a gazdaságfejlesztésben. In Pálné Kovács I. (szerk.): *Versenyképesség és igazgatás*. Pécs, MTA RKK. pp. 91–114.
- Pukis, M. 2004: The Progress of Regulation of Conflict of Interest in Local Government in Latvia. In Kudrycka, B. (ed.): *Combating Conflict of Interest in Local Governments in the CEE Countries*. Budapest, Open Society Institute. pp. 107–144.
- Puljiz, J. 2004: Economic Development. In *How to Improve Development on Local Level? Handbook with Best Practice Examples from South-East Europe*. Zagreb, Friedrich Ebert Stiftung. pp. 9–24.
- Raffay Z. 2001: A regionalizmus fejlődése az Egyesült Királyságban. In Pálné Kovács I. (szerk.): *Európába megy a megye? Megye körkép – megye körkép*. Pécs, Baranya Megyei Önkormányzat. pp. 123–133.
- Raffay Z. 2004: Az üzleti szolgáltatások szerepe a regionális versenyképesség erősítésében. In Pálné Kovács I. (szerk.): *Versenyképesség és igazgatás*. Pécs, MTA RKK. pp. 69–90.
- Rechnitzer J. 1994a: Az erőforrások, áruk mobilitása, gazdasági jelenségek terjedése a térben. In Rechnitzer J. (szerk.): *Fejezetek a regionális gazdaságtan tanulmányozásához*. Győr–Pécs, MTA RKK. pp. 103–141.
- Rechnitzer J. 1994b: A regionális gazdasági növekedés elméletei. In Rechnitzer J. (szerk.): *Fejezetek a regionális gazdaságtan tanulmányozásához*. Győr–Pécs, MTA RKK. pp. 142–167.
- Rechnitzer J. (szerk.) 2006: Magyarország szerepvállalási lehetőségei a kelet-, közép- és délkelet-európai területfejlesztési együttműködésekben. Országtanulmányok. Az MTA RKK NYUTI Közleményei. 173 B. Kézirat. Győr, MTA RKK NYUTI.
- Reese, L.A. 1997: The use of planning methodologies in local economic development decisionmaking. – *Environment and Planning. C: Government and Policy*. 3. pp. 285–303.
- Reese, L.A.–Fasenfes, D. 1999: Critical perspectives on local development policy evaluation. – *Economic Development Quarterly*. 1. pp. 3–7.

- Reese, L.A.–Fasenfest, D. 2003: Planning for development: an assessment of the economic development district planning process. – *Economic Development Quarterly*. 3. pp. 264–279.
- Reese, L.A.–Rosenfeld, R. A. 2004: Local economic development in the United States and Canada. Institutionalizing policy approaches. – *American Review of Public Administration*. 3. pp. 277–292.
- Ronnby, A. 1996: Helyi közösségek mozgósítása. – *Parola*. 2. pp. 4–7.
- Roussinova, P. 2004: The Bulgarian Experience with Building a Framework for the Prevention of Conflict of Interest Situation in Local Governments. In Kudrycka, B. (ed.): *Combating Conflict of Interest in Local Governments in the CEE Countries*. Budapest, Open Society Institute. pp. 49–105.
- Rubin, H.J. 1986: Local economic development organizations and the activities of small cities in encouraging economic growth. – *Policy Studies Journal*. 3. pp. 363–388.
- Saraceno, E. 1999: The evaluation of local policy making in Europe. Learning from the LEADER Community Initiative. – *Evaluation*. 4. pp. 439–457.
- Savitch, H.V.–Kantor, P. 2003: Urban strategies for a global era. A cross-national comparison. – *American Behavioral Scientist*. 8. pp. 1002–1033.
- Slovenia, 2006: Slovenia in Brief. – <http://www.uvi.gov.si/eng/slovenia/in-brief/state/> – 2006.10.27.
- Somlyódyne Pfeil E. 2003: *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Somlyódyne Pfeil E. 2004: A gazdaságfejlesztés megjelenési formái a területfejlesztési régiók szintjén. In Pálné Kovács I. (szerk.): *Versenyképesség és igazgatás*. Pécs, MTA RKK. pp. 141–160.
- Stöhr, W.B. 2001: Subsidiarity: A Key Concept for Regional Development Policy. In Stöhr, W.B.–Edralin, J.S.–Many, D. (eds.): *New Regional Development Paradigms. Volume 3: Decentralization, Governance, and the New Planning for Local-Level Development*. Westport, Connecticut, London, Greenwood Press. pp. 35–51.
- Swianiewicz, P. 2006: Local Taxes in Poland – A Base for Local Accountability? In Šević, Ž. (ed.): *Local Government Financial Capacity Building in Transition Countries: Selected Country Studies*. Bratislava, NISPAcee. pp. 180–201.
- Syrett, S. 1995: *Local Development: Restructuring, Locality and Economic Initiative in Portugal*. Avebury, Ashgate Publishing Company.
- Syrett, S. 1997: The Politics of Partnership. The Role of Partners in Local Economic Development in Portugal. – *European Urban and Regional Studies*. 2. pp. 99–114.
- Syrett, S.–Silva, C.N. 2001: Regional development agencies in Portugal: Recent development and future challenges. – *Regional Studies*. 2. pp. 174–180.
- Timár J. 2003: A városverseny, várossiker elméleti kérdései: kutatási célok, módszerek. In Timár J.–Velkey G. (szerk.): *Várossiker alföldi nézőpontból*. Békéscsaba–Budapest, MTA RKK ATI, MTA Társadalomkutató Központ. pp. 9–23.

- Trasberg, V. 2006: Intergovernmental Fiscal Relations in the Baltic Municipalities. In Šević, Ž. (ed.): *Local Government Financial Capacity Building in Transition Countries: Selected Country Studies*. Bratislava, NISPAcee. pp. 202–213.
- Vigvári A. 2006: A decentralizáció és önkormányzati pénzügyi rendszer. In Vigvári A. (szerk.): *Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet. pp. 175–198.
- Wilson, P.A. 1995: Embracing Locality in Local Economic Development. – *Urban Studies*. 4–5. pp. 645–658.
- Wong, C. 1996: What is local economic development? A conceptual overview. – *Occasional Paper*. No. 49. Department of Planning and Landscape, University of Manchester.
- Wong, C. 1998: Determining factors for local economic development: The perception of practitioners in the North West and Eastern Regions of the UK. – *Regional Studies*. 8. pp. 707–720.
- Wong, C. 2000: Local Development Networks in England. In Danson, M.–Halkier, H.–Cameron, G. (eds.): *Governance, Institutional Change and Regional Development*. Aldershot, Hampshire, Ashgate. pp. 57–88.
- Wong, C. 2001: The relationship between quality of life and local economic development: An empirical study of local authority areas of England. – *Cities*. 1. pp. 25–32.
- Wong, C. 2002: Developing indicators to inform local economic development in England. – *Urban Studies*. 10. pp. 1833–1863.
- The World Bank 2005: Local Economic Development. – <http://web.worldbank.org/wbsite/external/topics/exturbandedevelopment/extled/0,,menuPK:341145~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:341139,00.html> – 2005.05.30.
- Young, C.–Kaczmarek, S. 2000: Local government, local economic development and quality of life in Poland. – *GeoJournal*. 2–3. pp. 225–234.

Jogszabályok

- A Magyar Köztársaság Alkotmánya. 1949. évi XX. törvény.
- A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény.
- A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény.
- Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény.
- A helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről szóló 1992. évi LXXXIX. törvény.
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény.
- A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény.
- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény.
- A helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény.
- A gazdasági kamarákról szóló 1999. évi CXXI. törvény.
- A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény.

A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény.

9/1998. (I. 23.) Kormányrendelet a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatásának, a céljellegű decentralizált támogatásának igénybejelentési, döntéselőkészítési és elszámolási rendjéről, valamint a Magyar Államkincstár finanszírozási, elszámolási és ellenőrzési feladatairól, továbbá a Magyar Államkincstár Területi Igazgatóságai feladatairól.

32/1998. (II. 25.) Kormányrendelet a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatások felhasználásának részletes szabályairól

23/2000. (VII. 21.) GM rendelet az „Ipari Park” cím elnyerését szolgáló pályázati rendszer működtetéséről szóló 19/1997 (V.14.) IKIM rendelet módosításáról.

7/2003. (I. 14.) Kormányrendelet a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések jegyzékéről.

244/2003. (XII. 18.) Kormányrendelet a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről.

1. melléklet

A helyi gazdaságfejlesztési alapfaktorok meghatározásához használt szakirodalom (Wong, 1996; 1997; 2002):

1. Helyi gazdaságfejlesztési indikátorok kutatása

- Ameritrust/SRI 1986: *Indicators of Economic Capacity*. Menlo Park, California, The Ameritrust Corporation, SRI International.
- Centre for Urban & Regional Development Studies 1988: *Area Economic Development Studies – Kirklees, Wakefield and Doncaster Co-ordination Report*. London, HMSO.
- CFED 1991: *The 1991 Development Report Card for the States: A Tool for Public and Private Sector Decision Makers*. Washington DC, The Corporation for Enterprise Development.
- Coombes, M.–Raybould, S.–Wong, C. 1992: *Developing indicators to Assess the Potential for Urban Regeneration*. London, HMSO.
- PIEDA 1995: *Local Economic Audits: A Practical Guide a final report by Planning*. Moorfoot, Economic and Development Consultants, Employment Department.

2. Helyi gazdaságfejlesztési kutatások

- Bennett, R.J.–Krebs, G. 1991: *Local Economic Development. Public-Private Partnership Initiation in Britain and Germany*. London, Belhaven Press.
- Blakely, E.J. 1994: *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*. California, Sage.
- Cheshire, P. 1995: Territorial competition: some lessons for policy, paper presented at the Regional Studies Association European conference: Regional Futures: Past and present, east and west. Gothenburg, Sweden, 6th–9th May 1995.
- Cook, P.–Morgan, K. 1993: The network paradigm. – *Environment and Planning. D*. 11. pp. 543–564.
- Doeringer, P.B.–Terkla, D.G.–Topakian, G.C. 1987: *Invisible Factors in Local Economic Development*. New York, Oxford University Press.
- Eisenschitz, A.–Gough, J. 1993: *The Politics of Local economic Policy: The Problems and Possibilities of Local Initiative*. Basingstoke, Macmillan.
- Gottmann, J.–Harper, R.A. 1990: *Since Megalopolis: The Urban Writings of Jean Gottmann*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Herschel, T. 1995: Local policy restructuring: a comparative assessment of policy responses in England and Germany. – *Area*. 3. pp. 228–241.
- Jensen-Butler, C. 1995: A theoretical framework for analysis of urban economic policy, paper presented at the Regional Studies Association European conference: Regional Futures: Past and present, east and west. Gothenburg, Sweden, 6th–9th May 1995.

3. A fejlett technológia letelepülésével foglalkozó kutatások

- Begg, I.G.–Cameron, G.C. 1988: High technology location and the urban areas of Great Britain – *Urban Studies*. 25. pp. 361–379.

- Malecki, E.J.–Bradbury, S.L. 1992: R&D facilitates and professional labour: labour force dynamics in high technology. – *Regional Studies*. 2. pp. 123–136.
- Markusen, A.–Hall, P.–Glasmeier, A. 1986: *High Tech America: The What, How, Where, and Why of the Sunrise Industries*. London, Allen and Unwin.
- Premus, R. 1982: *Location of High Technology Firms and Regional Development*. Washington DC, Government Printing Office.

4. A külföldi tőke telephelyválasztásával foglalkozó kutatások

- Debbage, K.–Rees, J. 1991: Company perceptions of comparative advantage by region. – *Regional Studies*. 3. pp. 199–206.
- Johnson, J.D.–Rasker, R. 1995: The role of economic and quality of life values in rural business location. – *Journal of Rural Studies*. 4. pp. 405–416.
- NEI 1992: *New Location Factors for Mobile Investment in Europe*. Brussels, DGXVI, Netherlands Economic Institute, Commission of the European Communities.
- Taylor, J. 1993: An analysis of the factors determining the geographical distribution of Japanese manufacturing investment in the UK 1984-91. – *Urban Studies*. 7. pp. 1209–1224.

5. Az infrastruktúrafejlesztéssel foglalkozó kutatások

- Biehl, D. 1986: *The Contribution of Infrastructure to Regional Development*. Luxembourg, Commission of the European Communities.
- Diamond, D.–Spence, N.A. 1989: *Infrastructure and Industrial Costs in British Industry*. London, HMSO.
- Frey, R.L. 1979: *Die Infrastruktur als mittel der Regionalpolitik*. Bern.
- Herman, R.–Ardekani, S.A.–Govind, S.–Dona, E. 1988: The dynamic characterisation of cities. In Ausubel, J.H.–Herman, R. (eds.): *Cities and Their Vital Systems: Infrastructure – Past, Present, and Future*. Washington DC., National Academy Press. pp. 22–51.

6. Életminőség-kutatások

- Rogerson, R.–Morris, A.–Findlay, A.–Henderson, J.–Paddison, R. 1989: *Britain's intermediate city: a comparative study of quality of life*. Department of Geography, University of Glasgow.
- Grayson, L.–Young, K. 1994: *Quality of Life in Cities*. London, British Library.
- Boyer, R.–Savageau, D. 1985: *Places Related Almanac*. Chicago, IL., Rand McNally.
- Landis, J.D.–Sawicki, D.S. 1988: A planner's guide to the Places Related Almanac. – *Journal of American Planning Association*. 54. pp. 336–346.

2. melléklet

A kutatás módszertani háttéréről

A valamennyi (3134) települési önkormányzathoz és a fővárosi kerületekhez kiküldött kérdőív a Nemzeti Kutatás-Fejlesztési Program keretében folyó, NKFP 5/074/2001 számú, *A magyar régiók és települések versenyképessége az európai gazdasági térben* című kutatás települési versenyképességet vizsgáló alprogramján belül készült. A 2003. december 31-ig önkéntesen visszaküldött 292 kérdőívből 288 értékelhető – a mintacsökkenést az anonim válaszadók indokolják –, ami 9,2 százalékos válaszadási hajlandóságot jelöl. (A viszonyítási alapot minden esetben a KSH Helységnévtárában közölt 2002. január 1-es közigazgatási besorolási és népességadatok jelentik.)

A kérdőív 66 kérdést tartalmazott (3. melléklet). A 16 oldalas dokumentumot postai úton juttattuk el az összes települési önkormányzathoz, illetve az letölthető volt a TÖOSZ honlapjáról is. A 2003 szeptemberéig visszaérkező 247 kérdőív alapján az ún. pótlekérdéseket (ugyanazt a kérdőívet, ugyancsak postai úton kérdeztük le) már tudatosan szűkítettük azokra a településcsoportokra, amelyek túlságosan alulreprezentáltak voltak. Részben ennek eredményeként a minta regionális megoszlása jól leképezi a települések tényleges regionális megoszlását (18. táblázat).

18. táblázat

A kérdőívet visszaküldő települések regionális megoszlása

Régió	Település (db)	Minta település (db)	Tényleges arányok (%)	Minta arányok (%)
Dél-alföldi	254	23	8,10	8,01
Dél-dunántúli	653	57	20,84	19,86
Közép-dunántúli	406	41	12,92	14,29
Közép-magyarországi	184**	16*	5,87	5,57
Nyugat-dunántúli	648	57	20,68	19,86
Észak-alföldi	387	38	12,35	13,24
Észak-magyarországi	603	55	19,24	19,16
Összesen	3134**	287*	100,00	100,00

Megjegyzés: *plusz egy fővárosi kerület, ** és Budapest

Forrás: Saját szerkesztés.

Budapest egy kicsit kilóg a sorból, mivel csupán egyetlen kerülettel (IV.) képviselteti magát a mintán belül. A főváros speciális helyzete és egyedi települési gazdaságfejlesztési feltételrendszere miatt a fővárosi és a kerületi önkormányzatok válaszai eleve elkülönült kezelési módot kívántak volna az elemzés során. Az alacsony válaszadási hajlandóság úgy módosította ezt a problémát, hogy Budapestet egészének

problémakörét kihagyjuk az elemzésből, miközben a IV. kerület válaszait beépítjük ugyan, de nem kezeljük külön.

A kérdőívek elemzésekor *a válaszadó településekre fókuszálunk*, mivel az elégtelen elemszám miatt (4. melléklet) nem tudunk (súlyozott minta segítségével) az ország egészére vonatkozó megállapításokat tenni.

A válaszadási hajlandóság

Az első információhordozó rögtön *a válaszadási hajlandóság*. Amíg jelentős regionális különbségek e területen nem mutathatók ki (a Nyugat-dunántúli és a Középmagyarországi régió nagyvárosainak távolmaradását leszámítva) *a településméret* lényeges kategóriaképző tényezőnek tűnik.

A jogállás szerinti vizsgálat alapján megállapítható, hogy a *községek* (és a nagyközségek) *jóval alacsonyabb arányban képviseltetik magukat a mintán belül, mint az az országos súlyukból következne*; mindössze 8,6%-uk küldte vissza a kérdőívet. Míg az 500 fő alatti települések 7,4%-os részvételi aránya nem meglepő, az már sokkal inkább, hogy az 1000 fő alatti települések nagyobb (10,3%-os) aktivitást mutattak, mint az 1000–2000 fő közötti lakosságszámú települések (7,6%). A városok 11,8%-a, a megyei jogú városok 59,1%-a töltötte ki a kérdőívet. *Minél nagyobb lakosságszámú városokról van szó, annál magasabb a visszaküldési arány* – megjegyezzük, hogy az elemszám is csökken a méretnövekedéssel párhuzamosan, így ennek jótékony hatása érzékelhető az arányszámokon. Ugyanakkor a kapcsolatrendszerünk révén is többnyire a nagyobb településeken tudtuk a válaszadást elősegíteni.

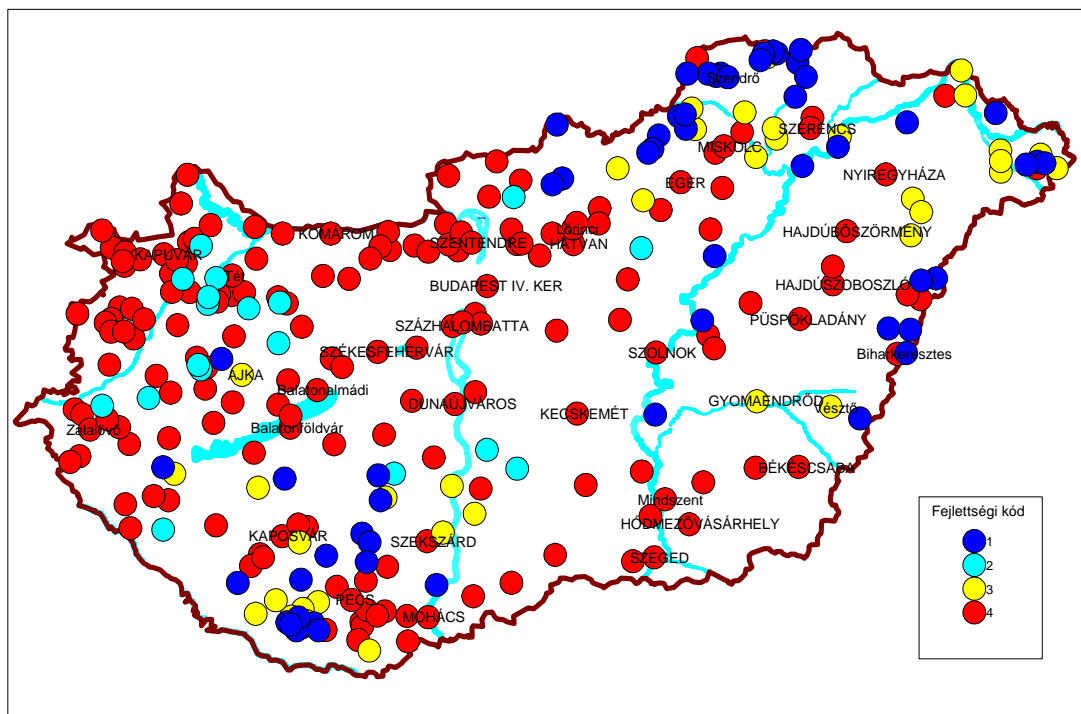
Nyilván a városok, és különösen a nagyvárosok fokozottabb részvételét indokolja a kiküldött kérdőív témája, hiszen a kistelepülések sok esetben nem érezték megszólítva magukat, amikor a helyi gazdaságfejlesztési gyakorlat részleteiről érdeklődtünk. Azok a települések, amelyek a túlélésért küzdenek, és ahol az önkormányzatoknak nincs olyan mértékű mozgásterük, hogy bármiféle helyi kezdeményezés mögé tudjanak állni, a legtöbb esetben – feltehetően – értelmetlennek vélték az „üres” kérdőív visszaküldését.

Ezt jelzi az a tény is, hogy a 7/2003-as kormányrendeletben felsorolt társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott 1092 település közül 75 (6,9%) került be a mintába, míg a jelentős munkanélküliséggel sújtott (1131 db) települések 8,3%-a (94 db) válaszolt. A kettő nem egymást kizáró kategória, a közös rész 1470 település, amelyből 57 lett mintatelepülés (28. ábra). A 2003-ban ÖNHIKI-s támogatásban részesülő 1131 települési önkormányzat közül 89 (7,9%) szerepel a mintánkban (PM, 2003a-b). Ezzel a kormányrendelet alapján besorolt és a működési támogatásban részesülő önkormányzatok alulreprezentáltak a mintán belül. Ha elfogadjuk egyfajta fejletlenségi mércének ezt a besorolást, akkor bizonyos, hogy *a fejlettebb települések szívesebben osztották meg velünk a véleményüket* a kérdéskörrel kapcsolatban, mint a fejletlenek, továbbá *a fejlesztési, gazdálkodási mozgás-*

térrel rendelkező önkormányzatok is aktívabbak voltak, mint az ÖNHIKI-s önkormányzatok.

28. ábra

A válaszadó települések elmaradottság szerinti besorolása



Jelmagyarázat: 1) Elmaradott; 2) Társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott; 3) Magas munkanélküliségű; 4) Nem elmaradott.

Forrás: A 7/2003-as kormányrendelet alapján Dombi Péter készítette.

A mintatelepülések összehasonlítása

A minta regionális megoszlásáról fentebb már megállapítottuk, hogy jól leképezi a települések tényleges regionális megoszlását (18. táblázat). Ugyanakkor a vizsgált témakör nem túl sok területen nyújt lehetőséget a *regionális összehasonlítás* elvégzésére, mivel a régió nem közigazgatási egység, továbbá a jelenlegi szabályozás semmilyen megkülönböztetést nem tesz az önkormányzatok között a földrajzi hovatartozás alapján. Néhány kivétel van ez alól, mégpedig bizonyos központi támogatások, finanszírozási keretösszegek, fejlesztési programok adott régiókhoz kötése, vagy régiók szerinti szabályozása, ám ebben az esetben is a fejlett-fejletlen megkülönböztetés képezi az alapot, a tervezési-statisztikai régióhatárolás pedig csupán a keretet nyújtja.

Alaphipotézisünk szerint a helyi gazdaságfejlesztési feltételek determinációjában sokkal meghatározóbb szerep jut a munkaerő-vonzáskörzeteknek, a város-vidék kapcsolat milyenségének, az autópályától, a határátkelőtől, a vonzáskörzet-központ-

tól mért távolságnak, mint a regionális besorolásnak, mivel a régió elég nagy területi kategória ahhoz, hogy eliminálja a települések közti – ez irányú – különbségeket.

Ezért a kutatás során a regionális (fejlett-fejletlen térségek) megoszlás vizsgálatára csupán egyetlen esetben került sor, mégpedig az *5.2.2.3-as fejezetben*, mivel itt a helyi fejlesztési irányok meghatározását befolyásoló tényezők között sok regionális hatókörű elemet is szerepeltettünk.

A szűk körű regionális elemzés mellett teljesen hiányzik az elemzésből *a települések jogállás szerinti összevetése*, mivel a hazai szabályozás nem indokolja ezt az összehasonlítást sem.

Így a legalapvetőbb vizsgálatokat *a méretkategória szerinti besorolás* alapján végezzük el. Alaphipotézisünk szerint ugyanis a helyi gazdaságfejlesztés alapfeltételei, valamint e feladat ellátásához használt önkormányzati eszközrendszer tekintetében lényeges különbségeket fedezhetünk fel a kis-, közepes és nagy települések esetében, amely különbségek a lakosságszám függvényében alakulnak.

A méretkategóriákat a KSH által alkalmazott kategóriák összevonásával alakítottuk ki, ezek pedig a 0–499, az 500–999, az 1 000–1 999, a 2 000–4 999, az 5 000–9 999, a 10 000–49 999, az 50 000–99 999 és a 100 000 fő feletti lakónépességgel rendelkező települések csoportjai voltak.

A túl sok kategória túlságosan elaprózta volna a vizsgálatot, a túl kevés kategória pedig pont a kimutatni vágyott eltéréseket eliminálhatta volna. Az a négyes felbontás, amelyet végül is használunk az „arany középútnak” tűnik (*20. táblázat*).

Ez alapján, a kutatás során kisközségeknek nevezzük a 2000 fő alatti lakossal rendelkező településeket, nagyközségeknek a 2000 és 9999 fő közötti állandó népességű településeket – noha jól tudjuk, hogy itt vannak városi rangú települések is szép számmal. Kisvárosoknak a 10000-től 49999 főig terjedő népességgel rendelkező településeket (itt is vannak nagyközségek és megyei jogú városok is), nagyvárosoknak pedig az 50000 fő feletti lakossággal rendelkező városokat és megyei jogú városokat hívjuk (*4. melléklet*).

A helyi gazdaságfejlesztési gyakorlat változásának nyomon követése

A fenti beosztás alkalmazása lehetővé teszi, hogy két korábbi, hasonló témájú kérdőíves felmérés eredményeivel összevessük a saját megállapításainkat. Az összehasonlítási alapot egy 1991 őszi és egy 1994 tavaszi lefolytatott kérdőíves felmérés nyújtja, amelyet – a közszolgáltatásokra koncentráltan – 208, majd 383 önkormányzat részvételével folytattak le (*19. táblázat*). A válaszadók között polgármesterek, jegyzők és helyi képviselők is szerepeltek, de a vizsgálat kiegészült a lakosságot országosan reprezentáló 1000 fős mintán lekérdezett, hasonló témájú felvétellel is. A lekérdezés során az önkormányzati rendszert településnagyság-kategóriák szerinti részmintákkal reprezentálták. 1991-ben 10 (faktoranalízissel kiválasztott) változó átlag és szórás adatainak segítségével kerültek kiválasztásra a mintatelepülések, 1994-ben pedig az egyes kategóriákon belül véletlen mintavétellel jött létre a lekérdezés

bázisa. A kategóriaképzés alapja a népességnagyság volt, és a lakosságarányt követve a nagyobb települések nagyobb aránnyal szerepeltek a mintában. A területi elvet a megyék szerinti felbontás biztosította – a megyék népességekategóriás felbontásának országos előforduláshoz viszonyított aránya adta a kiválasztás alapját.

19. táblázat

Az 1991-es és az 1994-es felmérés mintáinak jellemzői

Részminta	Lakosságszám	1991-es felmérés			1994-es felmérés		
		Települések száma (1991. január 1.)	Települések a mintában	Részminta a települések százalékában	Települések száma (1993. január 1.)	Települések a mintában	Részminta a települések százalékában
Kisfalvak	–1.999	2313	116	5 (1/20)	2351	203	8,6 (1/12)
Nagyfalvak	2.000–9.999	616	41	6,7 (1/15)	619	91	14,7 (1/7)
Kisvárosok	10.000–49.999	120	30	25 (1/4)	117	59	50,4 (1/2)
Nagyvárosok	50.000–	42*	21	50 (1/2)	42*	30	71,4
Összesen:		3091	208		3108	383**	

* Budapestet 22 kerületként számításba véve

** mintacsökkenés: 17

Forrás: Horváth–Péteri, 1993. pp. 206–207. és Horváth–Kiss, 1996. p. 10.

Mivel a lekérdezések elsődlegesen az önkormányzati közszolgáltatás-ellátás helyzetére és a helyi politika jellemzőire koncentráltak, a mintavétel során a nagyobb lakosságszámú települések nagyobb súlyt kaptak, a kisvárosok 25 és 50, a nagyvárosok 50 és 70 százalékát kérdezték le. A kiértékelésben Budapest is helyet kapott, hiszen 10, illetve 14 kerülettel képviseltette magát.

Amikor az összehasonlításokat elvégezzük, arra koncentrálunk, hogy milyen időbeli változások mutathatók ki a méretkategóriákat figyelembe véve. A saját mintánkat a korábbi kutatás mintavételi eljárásával összevetve a következő táblázatot kapjuk (20. táblázat):

20. táblázat

A 2003-as felmérés mintájának megoszlása

Részminta	Lakosságszám	Települések száma (2002. január 1.)	Települések a mintában	Részminta a települések százalékában
Kisközség	–1.999	2355	195	8,2
Nagyközség	2.000–9.999	638	65	10,2
Kisváros	10.000–49.999	121	16	13,2
Nagyváros	50.000–	20*	11	55,0
Összesen:		3134*	287	9,2

* Budapestet kihagyva a vizsgálatból.

Forrás: Saját szerkesztés.

Az 1991-es és az 1994-es felmérés mintatelepüléseinek méret és jogállás szerinti megoszlása a mintavételi eljárás különbözőségéből fakadóan is eltér az általunk „el-

ért” összetételtől. Ami miatt mégis összehasonlíthatónak véljük a vizsgálatok következtetéseit, az a hasonlóan arányos regionális megoszlás és a községek alacsonyabb, a városok magasabb részvételi aránya – elismerve, hogy a kisvárosi kategória egy kicsit kilóg a sorból.

A kutatások eredményeit úgy vetettük össze, hogy közben felvállaltuk – és az elemzés során kezeltük – az eltérő mintavételi eljárásból, a település-összetétel változásából és Budapest kihagyásából fakadó eltéréseket.

3. melléklet

**AZ ÖNKORMÁNYZATOK SZEREPE
A HELYI GAZDASÁGFEJLESZTÉSBEN**

A kérdőív kitöltése önkéntes.

Kérdéseit a következő kontaktszemélyeknek teheti fel:

Pálné dr. Kovács Ilona: palne@rkk.hu, 72/212-755;

Mezei Cecília: mezeic@rkk.hu, 72/212-755.

A kitöltött kérdőíveket a következő címre kérjük visszajuttatni:

MTA RKK DTI

7621 Pécs, Papnövelde u. 22.

A kérdőívek visszaküldésének határideje: 2003. december 31.

I. TERVEZÉS

1. A település neve:
2. Van-e az önkormányzatnak a rendezési terv részét képező *településfejlesztési koncepciója*?
1) Van ☐ 2) Nincs ☐
3. A vizsgált időszakban rendelkezett-e az önkormányzat *ciklusprogrammal*?
1) Igen ☐ 2) Nem ☐
4. A vizsgált időszakban rendelkezett-e az önkormányzat *gazdasági programmal* (Ötv. 91.§ 1. bekezdés)?
1) Igen ☐ 2) Nem ☐
5. Van-e olyan, az önkormányzat megbízásából készített egyéb stratégiájuk, koncepciójuk, tervük, programuk, amelyek tartalmaznak *gazdaságfejlesztési* vonatkozásokat?
1) Van ☐ 2) Nincs ☐

Ha van, kérem, jelölje meg azok típusát!

- | | |
|---------------------------|--------------------------|
| 1) Vállalkozásfejlesztési | <input type="checkbox"/> |
| 2) Gazdaságfejlesztési | <input type="checkbox"/> |
| 3) Foglalkoztatási | <input type="checkbox"/> |
| 4) Marketing | <input type="checkbox"/> |
| 5) Lakás | <input type="checkbox"/> |
| 6) Turisztikai | <input type="checkbox"/> |
| 7) Egyéb:..... | <input type="checkbox"/> |
6. A fejlesztési tervek, koncepciók kidolgozása során kikéri-e a *helyi vállalkozások* véleményét?
1) Igen ☐ 2) Nem ☐
 7. **Személyesen a polgármester töltse ki!** Véleménye szerint a térség számára leginkább megfelelő *gazdasági tevékenység és fejlődési irány kijelöléséhez* mely tényezőket és milyen súllyal kell figyelembe venni? Kérem, jelölje meg egy ötfokozatú skálán, hogy mely tényezők mennyire befolyásolhatják a döntéshozatalt! (Az 1-es jelentése: egyáltalán nincs befolyásoló szerepe; az 5-ös jelentése: kimagasló szerepe van!)

- | | | | | | | | | | | |
|---|---|--------------------------|---|--------------------------|---|--------------------------|---|--------------------------|---|--------------------------|
| 1) A település gazdasági szerkezete | 1 | <input type="checkbox"/> | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> | 4 | <input type="checkbox"/> | 5 | <input type="checkbox"/> |
| 2) A helyi erőforrások állapota | 1 | <input type="checkbox"/> | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> | 4 | <input type="checkbox"/> | 5 | <input type="checkbox"/> |
| 3) A helyi kis- és középvállalkozások teljesítőképessége | 1 | <input type="checkbox"/> | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> | 4 | <input type="checkbox"/> | 5 | <input type="checkbox"/> |
| 4) A térség közlekedés-földrajzi helyzete | 1 | <input type="checkbox"/> | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> | 4 | <input type="checkbox"/> | 5 | <input type="checkbox"/> |
| 5) A régió gazdasági fejlettsége | 1 | <input type="checkbox"/> | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> | 4 | <input type="checkbox"/> | 5 | <input type="checkbox"/> |
| 6) A település mérete | 1 | <input type="checkbox"/> | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> | 4 | <input type="checkbox"/> | 5 | <input type="checkbox"/> |
| 7) A kormányzati támogatási politika aktuális prioritásai | 1 | <input type="checkbox"/> | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> | 4 | <input type="checkbox"/> | 5 | <input type="checkbox"/> |

8. **Személyesen a polgármester töltse ki!** A helyi *gazdaságpolitika* alakításában figyelembe vették-e a környékbeli települések, a térség gazdasági helyzetét?

1) Igen ☐ 2) Nem ☐

Ha igen, kérem, mutassa be, hogy milyen módon!

.....

II. VÁLLALKOZÁSOK TÁMOGATÁSA

9. Hajtott-e végre az önkormányzat olyan beruházást, melynek legfőbb célja a termelő és szolgáltató *vállalkozások támogatása, segítése* volt?

1) Igen ☐ 2) Nem ☐

Ha igen, kérem, jelölje meg, hogy milyen módon!

- | | |
|--|--------------------------|
| 1) Ipari park létesítése | <input type="checkbox"/> |
| 2) Inkubátor ház létrehozása | <input type="checkbox"/> |
| 3) Innovációs centrum alapítása | <input type="checkbox"/> |
| 4) Vállalkozási központ támogatása | <input type="checkbox"/> |
| 5) Iparterület közművesítése | <input type="checkbox"/> |
| 6) Iparterület vásárlása | <input type="checkbox"/> |
| 7) Vásárszervező szervezet létrehozása | <input type="checkbox"/> |
| 8) Egyéb módon:..... | <input type="checkbox"/> |

10. Nyújtott-e *nem önkormányzati tulajdonú* vállalkozások számára az önkormányzat támogatást?

1) Igen ☐

2) Nem ☐

11. Kérem, mutassa be az önkormányzat – *helyi iparűzési adóval* kapcsolatos – adópolitikáját!

1) Az önkormányzat már 1999 előtt kivetett helyi iparűzési adót ☐

2) Az önkormányzat 1999-ben, vagy utána vetette ki először a helyi iparűzési adót ☐

3) Egyáltalán nem vetette ki a helyi iparűzési adót az önkormányzat ☐

12. Nyújtott-e *adókedvezményeket* az önkormányzat a helyi iparűzési adó esetében?

1) Igen ☐

2) Nem ☐

Ha igen, kérem, jelölje meg, hogy milyen módon!

1) Letelepülő vállalkozásoknak nyújtott adómentesség ☐

2) A vállalkozások beruházási tevékenységéhez kötődő adómentesség ☐

3) Kijelölt iparterülethez kötődő adómentesség ☐

4) Letelepülő vállalkozásoknak nyújtott adókedvezmény ☐

5) A vállalkozások beruházási tevékenységéhez kötődő adókedvezmény ☐

6) Kijelölt iparterülethez kötődő adókedvezmény ☐

7) Kis- és középvállalkozásoknak nyújtott adókedvezmény ☐

8) Egyéb:..... ☐

13. Kérem, ismertesse az utóbbi öt évben *a fejlesztésekre fordított kiadásoknak* az összkiadásokhoz viszonyított arányát. A fejlesztési kiadásokon belül milyen volt a saját erő, az állami támogatás és a hitel megoszlása?

	A fejlesztési kiadások aránya, %	Az önkormányzati fejlesztési kiadásokon belüli		
		Saját erő, %	Állami támogatás, %	Hitel, %
1997-ben				
1998-ban				
1999-ben				
2000-ben				
2001-ben				

14. Kérem, sorolja fel az utóbbi öt évben végrehajtott, kifejezetten *gazdaságfejlesztési célú* önkormányzati vagy részben önkormányzati beruházások közül az öt legfontosabbat!

- 1)
- 2)
- 3)
- 4)
- 5)

15. Részt vett-e olyan közhasznú, például foglalkoztatási célú, vagy egyéb, esetlegesen profitérdekelt vállalkozás megalapításában az önkormányzat, amely *nem kötelező önkormányzati feladatot* lát el?

- 1) Igen ☐ 2) Nem ☐

Ha igen, kérem, jelölje meg, hogy hány ilyen vállalkozás alapításában vett részt!

..... db

16. Ha a 15-ös kérdésre igennel válaszolt, akkor kérem, jelölje meg, hogy a vállalkozás, vagy – ha több vállalkozás alapításában is részt vett az önkormányzat, akkor – a legfontosabb vállalkozás esetében az *alapításkor*

- 1) milyen profilú vállalkozás jött létre
- 2) mekkora tulajdoni hányadra tett szert az önkormányzat%
- 3) mekkora pénzüsszeggel vett részt az önkormányzat millió Ft
- 4) milyen apporttal biztosította részvételét az önkormányzat?

17. Részt vesznek-e az önkormányzat *saját közszolgáltatásainak ellátásában* non-profit vagy profitérdekelt szervezetek?

- 1) Igen ☐ 2) Nem ☐

18. **Személyesen a polgármester töltse ki!** Kérem, jelölje egy ötfokozatú skálán, hogy az alábbiak közül melyik tényező milyen mértékben jelzi *a település sikerét* a helyi gazdaságfejlesztés területén! (Az 1-es jelentése: nem jelzésértékű; az 5-ös jelentése: a legjellemzőbb!)

- | | | | | | |
|--|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| 1) A munkanélküliség csökkenése | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> | 4 <input type="checkbox"/> | 5 <input type="checkbox"/> |
| 2) A helyi lakosok életminőségének javulása | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> | 4 <input type="checkbox"/> | 5 <input type="checkbox"/> |
| 3) Az egyéni jövedelmek elfogadható szintre emelkedése | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> | 4 <input type="checkbox"/> | 5 <input type="checkbox"/> |
| 4) Egyéb: | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> | 4 <input type="checkbox"/> | 5 <input type="checkbox"/> |

19. Végeznek-e az önkormányzatnál folyamatos *pályázatfigyelést*?

- 1) Igen ☐ 2) Nem ☐

20. Az önkormányzati megrendelések, szerződések során előnyben részesítik-e a *helyi vállalkozásokat*?

1) Igen ☐

2) Nem ☐

III. KAPCSOLATRENDSZER

21. Felhasználja-e az önkormányzat *nemzetközi kapcsolatait* (testvér települési, egyéb) a helyi vállalkozások közvetítésére?

1) Nincs nemzetközi kapcsolata

☐

2) Nem

☐

3) Igen, mégpedig a következő módon:

☐

.....
.....
.....

22. Volt-e a településen, a térségben ipari, mezőgazdasági, egyéb profilú *vásár, bemutató*, amelynek megrendezésében, támogatásában valamilyen módon részt vett az önkormányzat?

1) Volt ☐

2) Nem volt ☐

23. Propagálja-e bármilyen módon a *helyi termelőket*, szolgáltatókat vagy az általuk előállított *termékeket* az önkormányzat?

1) Igen ☐

2) Nem ☐

24. Kérem, jellemezze az önkormányzat és a térség *vállalkozásainak* kapcsolatát!

1) Rendszeres, formalizált

☐

2) Rendszeres, informális

☐

3) Eseti, formalizált

☐

4) Eseti, informális

☐

5) Nincs

☐

25. **Személyesen a polgármester töltse ki!** Jelölje meg, kérem, egy ötfokozatú skálán, hogy a felsorolt – területileg illetékes – szervezetekkel milyen volt az önkormányzat *kapcsolata*! (Az 1-es jelentése: nincs kapcsolat, az 5-ös jelentése: szoros, folyamatos, kétoldalú kapcsolattartás alakult ki.)

1) Agrárkamara	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
2) Kereskedelmi- és iparkamara	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
3) Egyéb kamarák	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
4) Vállalkozói központ	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
5) Megyei Területfejlesztési Tanács	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
6) Regionális Területfejlesztési Tanács	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
7) Kistérségi társulás	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
8) Megyei önkormányzat	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>

26. Hoztak-e létre társulást, vagy egyéb formális együttműködést más önkormányzatokkal kifejezetten *gazdaságfejlesztési céllal*?

1) Igen ☐ 2) Nem ☐

27. Az utolsó választási ciklusban a képviselő-testületi tagok közül hányan voltak profitorientált vállalkozásokban érdekeltek?

..... fő

IV. SZERVEZET

28. Kérem, jelölje, van-e a polgármesteri hivatalban az önkormányzat *gazdaságfejlesztési tevékenységét* támogató

1) gazdasági szakember ☐

2) gazdaságfejlesztési szervezet, szervezeti részleg ☐

29. Támogatja-e az önkormányzat tevékenységét a polgármesteri hivatalon *kívül* létrehozott gazdaságfejlesztési, turisztikai vagy marketing szervezet?

1) Igen ☐ 2) Nem ☐

30. Részt vettek-e a hivatal munkatársai *gazdasági, vállalkozás-ismereti* (európai uniós, hazai) képzéseken?

1) Igen ☐ 2) Nem ☐

31. Hány *felsőfokú gazdasági végzettségű* köztisztviselője van a polgármesteri hivatalnak?

..... fő

32. Hány legalább középfokú nyelvvizsgával rendelkező munkatársa van a polgármesteri hivatalnak?

..... fő

33. Saját *szakképzési intézményeik* profiljának formálásakor mennyire és milyen módon vannak tekintettel a település, a térség munkaerő igényeire?

1) Nincs saját szakképzési intézményük ☐

2) Nem tudják figyelembe venni az igényeket ☐

3) Figyelembe veszik az igényeket, mégpedig a következő módon: ☐

.....

.....

.....

34. Kérem, jellemezze az önkormányzat és a *munkaiügyi központok* kapcsolatát a szakképzés, a foglalkoztatás problémáinak megoldása során!

1) Rendszeres ☐ 2) Eseti ☐ 3) Nincs ☐

35. Hogyan vesz részt az önkormányzat a *foglalkoztatási helyzet* javításában? Kérem, a két legjellemzőbb válaszlehetőséget jelölje meg!

1) Az oktatási intézményekkel közös projektekben vesz részt ☐

2) Javaslatokat fogalmaz meg a szakképzési szerkezet alakítására vonatkozóan ☐

3) A vállalkozások körében végzett igényfelmérés eredményét közvetíti az oktatási intézmények felé ☐

4) Javaslatokat fogalmaz meg a nem önkormányzati oktatási intézmények számára a képzés, továbbképzés területén ☐

5) Nem vesz részt ☐

V. SZOLGÁLTATÁSOK, INFRASTRUKTÚRA

36. Saját *infrastrukturális* beruházásaiknál milyen szempontokat tartottak elsődlegesnek? Kérem, csak egy válaszlehetőséget jelöljön meg!

1) a lakossági igényeket tekintették elsődlegesnek ☐

2) a vállalkozói igényeket tekintették elsődlegesnek ☐

3) a lakossági és a vállalkozói igények egyaránt fontosak voltak ☐

4) nem voltak infrastrukturális beruházásaik ☐

37. Ha voltak saját *infrastrukturális* beruházásaik, kérem, mutassa be a kivitelezésük során fellépő konfliktushelyzeteket!

1) még sosem volt konfliktushelyzet a lakossági és a vállalkozó igények eltéréséből ☐

2) a következő komoly konfliktushelyzet(ek) alakult(ak) ki:..... ☐

.....

.....

.....

38. Részt vett-e a település valamely vállalkozása *helyi önkormányzati* infrastrukturális beruházás megvalósításában?

1) Igen ☐ 2) Nem ☐

Ha igen, kérem, jelölje meg, hogy milyen módon!

1) saját forrás biztosításával ☐

2) kedvezményes kivitelezéssel ☐

3) pályázat készítéssel ☐

4) szaktanácsadással ☐

5) egyéb módon: ☐

39. A vállalkozások letelepedését és működésük körülményeinek javítását célzó *infrastrukturális* beruházásaik során előfordult, hogy

1) felesleges kapacitást hoztak létre, amely hosszabb távon kihasználatlan maradt ☐

2) rosszul felmért igények miatt pótlólagos beruházásra volt szükség rövid időn belül ☐

3) nem volt ilyen beruházásuk ☐

40. Törekedtek-e arra, hogy a települési, térségi *üzleti szolgáltatások* (pl. tanácsadás, piackutatás, reklám, PR, humán erőforrásokkal való gazdálkodás, képzés stb.) bővülését, fejlesztését a saját eszközeikkel befolyásolják?

1) Igen ☐ 2) Nem ☐

Ha igen, kérem, sorolja fel, hogy milyen eszközöket használtak fel erre a célra!

.....

.....

.....

41. **Személyesen a polgármester töltse ki!** Kérem, ismertessen olyan siker- vagy kudarc történetet, amely a településén a *helyi gazdaságfejlesztés* területén lezajlott! Értékelje a sikerek, kudarcok okait!

1) Voltak sikerek ☐ :.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

2) Voltak kudarcok ☐ :.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

3) Nem voltak sem sikerek, sem pedig kudarcok ☐

42. **Személyesen a polgármester töltse ki!** *Sikeresnek* tartja-e a saját települését a rendszerváltás óta eltelt időszak eseményei alapján? Válaszát, kérem, indokolja!

1) Igen ☐

2) Nem ☐

.....
.....
.....
.....
.....
.....

43. **Személyesen a polgármester töltse ki!** Véleménye szerint a helyi önkormányzatoknak kell-e *szerepet vállalniuk* a helyi gazdaságfejlesztésben? Válaszát, kérem, indokolja!

1) Igen ☐

2) Nem ☐

.....
.....

VI. TELEPÜLÉSI ADATOK

44. Melyik országos szintű *önkormányzati szövetség* tagja a település önkormányzata?

- 1) Megyei Jogú Városok Szövetségének tagja ☐
- 2) A Kisvárosi Önkormányzatok Országos Érdekszövetségének tagja ☐
- 3) A Magyar Önkormányzatok Szövetségének tagja ☐
- 4) A Községi Önkormányzatok Szövetségének tagja ☐
- 5) A Magyar Faluszövetség tagja ☐
- 6) A Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének tagja ☐
- 7) Egyéb szövetségnek a tagja: ☐
-
- 8) Nem tagja országos önkormányzati szövetségnek a település ☐
- 9) Nem tudja, nem válaszol ☐

45. Tagja-e egyéb önkormányzati *szövetségnek, társulásnak* a település?

- 1) Tartós önkormányzati fejlesztési társulás(ok) tagja, éspedig: ... ☐
-
- 2) Egyedi beruházási társulás(ok) tagja, éspedig: ☐
-
- 3) Intézményfenntartó társulás(ok) tagja, éspedig: ☐
-
- 4) Egyéb ilyen(ek)nek tagja, éspedig: ☐
-
- 5) Egy ilyennek sem tagja ☐

46. Ápol-e *partnerkapcsolatokat* más településekkel az önkormányzat?

1) Igen, nyugati országok településeivel, és pedig: ☐

.....

2) Igen, egykori keleti tömbhöz tartozó településekkel, és pedig: ... ☐

.....

3) Igen, belföldi településekkel, és pedig: ☐

.....

4) Egyéb országok településeivel, és pedig: ☐

.....

5) Nem ápol ilyen kapcsolatokat ☐

6) Nem válaszol ☐

47. Van-e az önkormányzatnak saját Internetes *honlapja*?

1) Igen, melynek címe: ☐

2) Nincs az önkormányzatunknak honlapja ☐

3) Nem válaszol ☐

48. Megközelítőleg mennyi a településen egy 200 négyzetgölgön lévő 100 m²-es 10 éves *családi ház* forgalmi értéke?

1) Ft

2) Nincs ilyen a településen ☐

3) Nem tudja, nem válaszol ☐

49. Megközelítőleg mennyi a településen egy 60 m²-es 10 éve épült *panellakás* forgalmi értéke?

1) Ft

2) Nincs ilyen a településen ☐

3) Nem tudja, nem válaszol ☐

50. Mennyi a település határában egy ha *szántó terület* forgalmi értéke?

1) Ft

2) Nincs ilyen a településen

☐

3) Nem tudja, nem válaszol

☐

51. *Milyen tulajdonban* vannak a településen a helyi nyilvánosság műhelyei?

	Civil szervezet	Közalapítvány	Magánvállalkozás	Önkormányzat	Egyéb	Nincs ilyen a településen
TV						
Rádió						
Hetilap						

VII. AZ ÖNKORMÁNYZATI TISZTSÉGVISELŐKRE VONATKOZÓ KÉRDÉSEK

52. Hányadik *ciklusát* tölti a település polgármestere?

1) Első

☐

2) Második

☐

3) Harmadik

☐

4) Negyedik

☐

5) Ötödik, illetve több éspedig:

☐

53. És hányadik *összefüggő ciklusát* tölti ebben a státuszban?

1) Az első

☐

2) A másodikat

☐

3) A harmadikat

☐

4) A negyediket

☐

5) Az ötödiket, illetve többediket

☐

54. Hány éves a polgármester?

1) éves

2) Nem kívánja megjelölni

☐

55. Mi a polgármester *legmagasabb* iskolai végzettsége?

- 1) 8 általános ☐
- 2) Szakmunkásképző ☐
- 3) Szakközépiskola ☐
- 4) Gimnázium ☐
- 5) Főiskola ☐
- 6) Egyetem ☐
- 7) Egyéb, éspedig: ☐

56. Milyen jellegű *képzettséggel* rendelkezik a polgármester?

- 1) Műszaki, technikai természettudományi ☐
- 2) Mezőgazdasági ☐
- 3) Pedagógiai ☐
- 4) Bölcsész, társadalomtudományi ☐
- 5) Közgazdasági, pénzügyi és számviteli ☐
- 6) Kereskedelmi, vendéglátó ipari ☐
- 7) Jogtudományi és államigazgatási ☐
- 8) Orvosi, egészségügyi ☐
- 9) Szociális ☐
- 10) Katonai, rendőri büntetés végrehajtási ☐
- 11) Hittudományi, teológiai ☐
- 12) Művészeti ☐
- 13) Ipari ☐
- 14) Egyéb, éspedig: ☐
- 15) Nincs szakképesítése ☐

57. Miként tölti be a polgármester a tisztségét?

- | | |
|---|--------------------------|
| 1) Főállású | <input type="checkbox"/> |
| 2) Mellékállásban | <input type="checkbox"/> |
| 3) Tiszteletdíjasként | <input type="checkbox"/> |
| 4) Társadalmi munkában minden javadalmazás nélkül | <input type="checkbox"/> |

58. Mielőtt polgármesterré választották volna mi volt a polgármester *utolsó foglalkozása*?

- | | |
|--|--------------------------|
| 1) Mezőgazdasági vállalkozó, gazdálkodó | <input type="checkbox"/> |
| 2) Iparos | <input type="checkbox"/> |
| 3) Kereskedő | <input type="checkbox"/> |
| 4) Szolgáltató | <input type="checkbox"/> |
| 5) Szellemi szabadfoglalkozású | <input type="checkbox"/> |
| 6) Egyéb vállalkozó | <input type="checkbox"/> |
| 7) Szellemi foglalkozású vezető | <input type="checkbox"/> |
| 8) Fizikai foglalkozású vezető | <input type="checkbox"/> |
| 9) Diplomához kötött szellemi foglalkozású | <input type="checkbox"/> |
| 10) Egyéb szellemi foglalkozású | <input type="checkbox"/> |
| 11) Szakmunkás | <input type="checkbox"/> |
| 12) Betanított munkás | <input type="checkbox"/> |
| 13) Segédmunkás | <input type="checkbox"/> |
| 14) Szakképzetlen mezőgazdasági munkás | <input type="checkbox"/> |
| 15) Egyéb, éspedig: | <input type="checkbox"/> |
| 16) Nem dolgozott | <input type="checkbox"/> |

59. *Mióta* él a településen a polgármester?

- 1) Születésétől fogva ☐
- 2) 30–21 éve ☐
- 3) 20–11 éve ☐
- 4) 10, vagy kevesebb éve ☐
- 5) Nem él a településen a polgármester ☐
- 6) Nem válaszol ☐

60. *Hol* született a polgármester?

- 1) Ahol polgármester ☐
- 2) A közvetlen környéken ☐
- 3) A megyében ☐
- 4) Az ország más részén ☐
- 5) Külföldön ☐

61. Mely *idegen nyelveket*, milyen fokon bír a polgármester?

Nyelvek	Felsőfok	Középfok	Alapfok	Megérteti magát	Nem beszél a nyelvet
Angol					
Német					
Orosz					
Francia					
Egyéb, éspedig:					

VIII. A (KÖR)JEGYZŐRE VONATKOZÓ KÉRDÉSEK

62. *Hányadik ciklusban* (kör)jegyzője az önkormányzatnak ugyanazon munkatárs?

- 1) Ez az első ciklus ☐
- 2) Ez a második ciklus ☐
- 3) Ez a harmadik ciklus ☐
- 4) Ez a negyedik ciklus ☐
- 5) Ez az ötödik, illetve többedik ciklus ☐

63. *Hány településen tölt be (kör)jegyzői tisztséget?*

- 1) Csak ezen a településen jegyző ☐
- 2) Két településen körjegyző ☐
- 3) 3–5 településen körjegyző ☐
- 4) 6, illetve több településen körjegyző ☐

64. *Legmagasabb iskolai végzettsége?*

- 1) Jogi egyetemi ☐
- 2) Államigazgatási főiskolai ☐
- 3) Egyéb felsőfokú, és pedig: ☐
- 4) Középfokú végzettsége van, és pedig: ☐

65. *A közigazgatáson kívül mely területen dolgozott már eddig?*

- 1) Ügyvéd volt ☐
- 2) Bíró volt ☐
- 3) Ügyész volt ☐
- 4) Közjegyző volt ☐
- 5) Jogtanácsos volt ☐
- 6) Egyéb területen dolgozott és pedig: ☐

66. *Jelölje meg, kérem, hogy kik vettek részt a helyi gazdaságfejlesztési kérdésblokkok (1–43. kérdések) megválaszolásában!*

- 1) Polgármester ☐ 2) Alpolgármester ☐ 3) Jegyző ☐ 4) Más hivatali dolgozó ☐

4. melléklet

Az elemzés során használt méretkategóriák jellemzői

	Kisközség		Nagyközség		Kisváros		Nagyváros	
	–1999 fő		2000–9999 fő		10000–49999 fő		50000 fő –	
	O ^{a)}	V ^{b)}	O	V	O	V	O	V
község	115	9	67	5				
nagyközség			29	2				
város			20	2	19	1		
megyei jogú város					1	1	3	3
Dél-alföldi régió	115	9	116	9	20	2	3	3
község	581	46	22	4				
nagyközség	2	0	14	1				
város			19	2	12	1		
megyei jogú város					1	1	2	2
Dél-dunántúli régió	583	46	55	7	13	2	2	2
község	223	20	65	7				
nagyközség	3	0	40	3	1	0		
város			31	3	21	3		
megyei jogú város							3	2
Észak-alföldi régió	226	20	136	13	22	3	3	2
község	474	41	74	6				
nagyközség	3	0	19	1				
város			15	3	15	2		
megyei jogú város					1	0	2	2
Észak-magyarországi régió	477	41	108	10	16	2	2	2
község	296	27	51	6				
nagyközség	2	0	27	3				
város			12	1	13	2		
megyei jogú város							4	2
Közép-dunántúli régió^{c)}	298	27	90	10	13	2	4	2
község	64	5	56	5				
nagyközség			27	1	6	1		
város	1	0	6	1	23	3	1	0
megyei jogú város								
Közép-magyarországi régió	65	5	89	7	29	4	1	0
község	587	47	21	4				
nagyközség	3	0	11	3				
város	1	0	12	2	8	1		
megyei jogú város							5	0
Nyugat-dunántúli régió	591	47	44	9	8	1	5	0
község összesen	2340	195	356	37				
nagyközség összesen	13	0	167	14	7	1		
város összesen	2	0	115	14	111	13	1	0
megyei jogú város összesen					3	2	19	11
Összesen^{c)}	2355	195	638	65	121	16	20	11

Megjegyzés: a) O: A teljes településhálózat megoszlása; b) V: A vizsgált települések megoszlása; c) Budapest kivételével.

Forrás: Saját szerkesztés.